

UNIVERSITÉ DE PARIS — FACULTÉ DE DROIT

L'ADMINISTRATION CENTRALE

DES

COLONIES BRITANNIQUES

(THE COLONIAL OFFICE)

THÈSE POUR LE DOCTORAT

*L'acte public sur les matières ci-dessus
sera soutenu le Jeudi 21 Avril 1910 à 1 heure 1/2.*

PAR

RAYMOND CAHU

Diplômé-Lauréat de l'École des Sciences Politiques
Chargé de mission à Londres par le Ministère des Affaires étrangères

Président : M. LESEUR, professeur.

*Suffragants : { MM. CHÉNON, professeur.
PERREAU, professeur.*

LIBRAIRIE

de la Société du

RECUEIL J.-B. SIREY

22, Rue Soufflot. — PARIS, v^e

L. LAROSE & L. TENIN, Directeurs

1910

THÈSE
POUR
LE DOCTORAT

La Faculté n'entend donner aucune approbation
ni improbation aux opinions émises dans les
thèses ; ces opinions doivent être considérées
comme propres à leurs auteurs.

UNIVERSITE DE PARIS — FACULTÉ DE DROIT

L'ADMINISTRATION CENTRALE

DES

COLONIES BRITANNIQUES

(THE COLONIAL OFFICE)

THÈSE POUR LE DOCTORAT

*L'acte public sur les matières ci-dessus
sera soutenu le Jeudi 21 Avril 1910 à 1 heure 1/12.*

PAR

RAYMOND CAHU

Diplômé-Lauréat de l'École des Sciences Politiques
Chargé de mission à Londres par le Ministère des Affaires étrangères

Président : M. LESEUR, professeur.

*Suffragants : { MM. CHÉNON, professeur.
PERREAU, professeur.*

LIBRAIRIE

de la Société du

RECUEIL J.-B. SIREY

22, Rue Soufflot. — PARIS, v^e

L. LAROSE & L. TENIN. Directeurs

1910

BIBLIOGRAPHIE

Ouvrages généraux et traités.

- ANSON (Sir William R.). — The law and custom of the Constitution. Oxford, 1907.
- BERARD (Victor). — L'Angleterre et l'Impérialisme. Paris, 1900.
— L'Angleterre et le panbritannisme. Paris, 1900.
- BOUTMY (Émile). — L'Empire britannique. Paris, 1899.
- BRAND (M. von). — Die englische kolonialpolitik und kolonialverwaltung, 1906, in-8°.
- BRASSEY (Hon. T.A.). — Problems of the Empire. Londres, 1904.
— British colonial administration, 1899.
- BURGE. — Colonial and Foreign law. Londres, 1908.
- CAUWÈS (Paul). — Cours d'Économie politique (tome II, section 3). Paris, 1893.
- CHEVILLIARD (G.). — Les colonies anglaises. Paris, 1899, in-8°.
- DICEY (A. V.). — Law of the Constitution. Londres, 1903.
- DILKE (Sir Charles). — Problems of Greater Britain. Londres, 1890.
— The british Empire. Londres, 1899.
- DUBOIS (Marcel). — Systèmes coloniaux et peuples colonisateurs. Paris, 1895, in-16.
- EGERTON (H. E.). — The origin and growth of the english colonies and of their system of government, (A la fin de chaque chapitre il y a une bibliographie sommaire) Oxford, 1903.
— Colonial policy of Greater Britain, 1892.
— A short history of british colonial policy. Londres, 1897.

- FILON (Augustin). — Le théoricien de l'Impérialisme anglais, Sir J. R. Seeley, 1898.
- GRESWELL (William). — The growth and administration of the british colonies (1837-1897). Londres, 1898, in-16.
- HALÉVY (Elie). — L'Angleterre et son Empire. Paris, 1905.
- JENKYN (Sir H.). — British rule and jurisdiction beyond the seas. Londres, 1902.
- LABILLIÈRE (F. P. de). — Federal Britain or unity and federation of the Empire. Londres, 1894, in-16.
- LAWRENCE LOWELL (A.). — Colonial civil service. Londres, 1900.
- The government of England. New-York, 1908.
- LENSCHAU (T.). — Grösserbritannien (L'Angleterre décrite par des Allemands : suite de monographies), 1907.
- LEROY-BEAULIEU (Paul). — De la colonisation chez les peuples modernes. Paris, 1891.
- LEROY-BEAULIEU (Pierre). — Les nouvelles sociétés anglo-saxonnes. Paris, 1902.
- LORNE (Marquis of). — Imperial Federation.
- LOUIS (Paul). — L'Empire britannique. Paris, 1899.
- PARKIN (George R.). — Imperial Federation. Londres, 1892.
- PAYNE (E. J.). — Colonies and colonial federations. Londres 1904.
- POTON (G.). — L'Impérialisme en Angleterre. Paris, 1905.
- SEELEY (J. R.). — L'expansion de l'Angleterre (Traduction Baille-Rambaud).
- Formation de la politique britannique (Traduction *idem*). Paris, Colin, édit.
- TARRING (C. J.). — Chapters on the law relating to the colonies. Londres, 1893 et 1906.
- TODD (Alpheus). — Parliamentary government in the british colonies. Londres, 1884 et 1889.
- On Parliamentary government in England, 1900.

Ouvrages divers, périodiques, annuaires, etc.

Annual register (Récit des événements de chaque année dans l').

CHAMBERLAIN (Joseph). — *Foreign and colonial speeches*. Londres, 1897.

Colonial Office List. — Publication annuelle du ministère des Colonies.

Daily Mail Year Book. — Publication annuelle.

India Office List. — Publication annuelle du ministère de l'Inde.

Statesman's Year Book. — Publication annuelle.

Articles de revues et de journaux.

British Empire Review (Article de M. Haldane sur « The Cabinet and the Empire » dans la), vol. V, n° 1.

Empire Review (« The colonial office and the crown colonies », article de Sir Ch. Bruce dans l'), mai-juillet 1906.

Journal of the royal colonial Institute (« British federalism. Its rise and progress », article de M. de Labillière dans le), vol. XXII.

Nineteenth Century (« Problems of the Empire », article de Sir H. J. Johnston dans le), mai 1902.

Revue de droit international et de législation comparée. (« Le mouvement vers la constitution impériale de l'Empire britannique », article de M. Jequemyns dans la), 1892, page 113.

Revue des Deux-Mondes (« L'union des colonies sud-africaines », article de M. Biard d'Aunay dans la), 15 oct. 1909.

Revue de Paris (« L'Empire britannique », article dans le numéro du 1^{er} janvier 1898 de la).

Revue politique et parlementaire (« La question de fédération en Australie », article dans le numéro du 10 avril 1897 de la).

Times (Articles sur le « Colonial Office » dans les numéros des 5 et 26 décembre 1905, et du 2 avril 1904.)

Documents.

Blue Books des conférences intercoloniales.

Despatch to the Governors of the self governing colonies, relative à la réorganisation du Colonial Office en 1907.

Durham's Report (Lord), réédité en 1905.

Hansard's Parliamentary debates (Comptes rendus des débats parlementaires dans le).

Rapport sur le budget des colonies. — Exercice 1910, par M. Messimy, député.

L'ADMINISTRATION CENTRALE

DES

COLONIES BRITANNIQUES

INTRODUCTION

Pendant les dernières années de mes études certains cours de mes professeurs d'histoire ou de politique contemporaine se gravèrent davantage dans mon esprit et me firent longuement réfléchir.

Il s'agissait de l'expansion coloniale, de la conquête des pays encore peu connus, de la nécessité pour les nations européennes d'acquérir sans cesse de nouveaux territoires, soit pour y trouver un débouché au commerce grandissant de la métropole, soit pour y diriger, y endiguer le trop plein d'une population à l'étroit. L'accroissement rapide et régulier d'un peuple peut en effet devenir autant une cause de misère individuelle, qu'un danger pour les gouvernements, en fournissant aux partis de désordre des re-

crues jeunes, hardies, sans retenue, désireuses de mieux vivre, ambitieuses d'un bien-être que réclament désormais toutes les classes de la société.

J'eus la bonne fortune d'avoir notamment parmi mes professeurs l'éminent historien Albert Sorel. Et j'entends encore résonner à mes oreilles cette phrase, la dernière qu'il prononça, celle qui termina son cours de toute une année, la dernière même de son professorat, car il devait mourir quelques jours après, profondément regretté de tous ses élèves.

« Messieurs, nous dit-il, souvenez-vous que l'homme de l'Europe est à Londres. »

En parlant ainsi, Albert Sorel n'entendait pas faire uniquement de la politique et nous indiquer ses préférences pour tel chef d'État au détriment de tel autre, nous montrer l'influence d'une intellectualité plus grande, d'une connaissance plus approfondie chez un seul homme des difficultés mondiales présentes, d'une habileté plus adroite pour les résoudre. Non : Albert Sorel voulait par ces paroles faire pénétrer en nous cette croyance, sa conviction à lui, que l'influence mondiale de l'Angleterre provient surtout de son empire colonial, de la sagesse de son administration envers ses possessions innombrables, si différentes les unes des autres par les mœurs, le climat, la langue, les possibilités économiques ; du bon sens qui préside à leur organisation en leur laissant une liberté, une autonomie qui jusqu'à présent ont puissam-

ment servi la grandeur de l'Angleterre en aidant à la prospérité de ses tributaires.

Il est certain que les questions coloniales sont de plus en plus à l'ordre du jour et l'une des plus graves préoccupations qui s'imposent à l'attention des pays d'Europe est celle des colonies.

Dans tous les pays en effet, que ce soit les plus puissants comme l'Angleterre, la France ou l'Allemagne, ou de plus faibles comme la Belgique ou la Hollande, le problème colonial s'impose avec une impérieuse exigence. Les frontières en Europe n'ont plus d'élasticité, ne peuvent varier que douloureusement, à la suite d'une guerre presque aussi désastreuse, aussi déplorable pour le vainqueur que pour le vaincu. Elles ont encore au contraire la possibilité de s'étendre en de nouveaux pays et sur d'immenses territoires.

Presque partout il est vrai, le partage est déjà fait; mais il ne suffit pas de posséder un bien, il faut le faire fructifier. Il faut extraire du sol la richesse souterraine de ces pays à peine explorés, il faut mettre en valeur des terres jamais cultivées, dont la fécondité sera en maints endroits d'autant plus grande que leur repos aura été plus long. Il faut amener peu à peu à la civilisation les indigènes, sans heurter de front leurs croyances, leurs habitudes, en tenant compte au contraire de leurs besoins, de leurs goûts, en répandant l'instruction élémentaire, en employant à son tour la force de la persuasion et du temps, si

la force brutale fut le point de départ quelquefois nécessaire.

En France à l'heure actuelle la question coloniale est de tous côtés à l'ordre du jour. Si en Indo-Chine elle cause de l'appréhension, au Maroc elle permet l'espoir, à Madagascar elle autorise la sécurité, en Algérie et en Tunisie elle nous donne un légitime orgueil. Au Sénégal, au Dahomey, en Afrique équatoriale française, c'est le progrès qui s'avance à pas lents, mais certains et féconds.

Le domaine colonial de la France s'est considérablement accru depuis vingt ans. Après l'avoir taillé on veut le faire valoir. Des missions le parcourent en tous sens. On s'efforce de l'administrer le mieux possible. L'est-il d'une façon parfaite? Il serait audacieux de l'affirmer et téméraire de nier l'utilité de réformes possibles. Les critiques ne font pas défaut. Serait-il bien avantageux d'appliquer aux colonies françaises le système anglais? Je crois impossible de répondre à la question d'une façon formelle. Dans chaque système il y a du bon et du mauvais; il s'agit de savoir distinguer et choisir en tenant compte des milieux différents et du caractère de chaque peuple colonisateur.

Pour cela il n'est pas inutile de connaître, à un moment où une refonte complète de notre ministère des Colonies est à l'ordre du jour (1), sinon dans tous

1. Voir dans le très intéressant rapport de M. Messimy, député :

ses détails, au moins dans son ensemble, le fonctionnement du « Colonial Office », organe central de l'administration des colonies britanniques, afin de pouvoir y prendre ce qui pourrait peut-être s'adapter avantageusement à l'administration des colonies françaises.

Un besoin de nouveauté, d'observation plus approfondie, d'études comparées, m'a été enseigné au cours de mes études de droit. C'est lui qui me guidera dans cette recherche. — De quelle façon administrer notre domaine colonial? Pour essayer d'y répondre je suis allé prendre une leçon chez nos voisins.

Je me suis trouvé singulièrement aidé dans ce but par l'accomplissement d'une mission que M. le ministre des Affaires Étrangères voulut bien me faire l'honneur de me confier auprès du Colonial Office. Dans les quelques séjours que je fis à Londres, j'eus ainsi à ma disposition les rapports et les documents non publiés provenant soit des possessions anglaises, soit du ministère. La matière est extrêmement complexe. N'ayant jamais eu l'espérance de pouvoir l'étudier dans son intégralité, je n'ai pas la prétention de l'exposer en entier. Je me suis simplement efforcé de tirer du fonctionnement d'ensemble

« Sur le budget général de l'exercice 1910 », Ministère des Colonies,
« Budgets locaux », la deuxième partie qui traite de cette réorganisation, p. 244 à 261.

du Colonial Office et des rapports généraux des colonies avec la Métropole, un résumé, aussi exact que possible, afin de donner quelques indications, pouvant servir soit à des recherches générales plus longues, soit au contraire à l'étude approfondie de tel ou tel point déterminé.

CHAPITRE PREMIER

Historique

L'Angleterre, aujourd'hui la première puissance coloniale du monde, fut cependant la dernière en Europe qui songea à se créer des colonies.

Ce retard ne lui fut nullement préjudiciable.

Elle sut, au contraire, affirmer très rapidement sa supériorité, devenue incontestable, que d'autres peuples lui jaloussent et s'efforcent d'égaliser, sinon d'amoindrir.

Au commencement du ^{xvii}^e siècle les Anglais, plus encore qu'aucun autre peuple européen civilisé, restent une société sédentaire pastorale et agricole. Avant les dernières années de la grande Élisabeth qui termine la maison des Tudors et règne de 1558 à 1603, ils ne possèdent aucun territoire hors d'Europe.

L'Espagne, le Portugal, la Hollande, la France ont devancé l'Angleterre. Leurs hardis conquérants découvrent ou s'emparent de nouveaux pays, y plantent le drapeau de la patrie lointaine, et pendant

plus d'un siècle ils rendront instable la haute fortune coloniale de l'Angleterre ; même par instants ils réussiront à l'éclipser ou à l'entraver.

Seulement sous Charles II, après la première restauration des Stuarts, des établissements stables fondés ou acquis en Caroline, en Pensylvanie, à New-York, en Delaware, complètent l'occupation de la côte américaine jusqu'à Charlestown.

Même en 1688 les Français détenaient encore le Saint-Laurent, le Mississipi, et les chances restaient égales. Les Anglais ne l'emporteront définitivement qu'au XVIII^e siècle.

A cette même époque ils ne possèdent dans l'Hindoustan que de rares comptoirs. Leur première acquisition de territoire en dehors de Bombay est de 1757 ; quelques années plus tard leur immense empire indien sera fondé sur les ruines et à l'image de celui rêvé par Dupleix pour la France.

Il en fut alors pour les colonies, — ce qui persiste encore trop souvent pour la France, — comme dans tout ce qui constitue une suprématie, aussi bien en matière coloniale qu'en science ou en mécanique. Les Français avaient dressé des plans, indiqué la voie : l'Angleterre profita du travail fait, suivit la route déjà tracée, tout comme d'autres peuples se servent aujourd'hui des découvertes dues au génie français pour accroître leur puissance.

Deux dates principales résument la grande histoire coloniale de l'Angleterre :

La fin du xvii^e siècle où elle commence seulement à compter comme puissance coloniale, et l'année 1763 où elle s'impose définitivement, devient prépondérante, dicte à peu près ses volontés.

Le désastreux traité de Paris marque en effet le début de son apogée. La majeure partie de notre empire colonial fut perdu pendant la guerre avec l'Angleterre de 1756 à 1763. L'Inde française devint l'Inde anglaise et le Canada, possession française, devint le Canada britannique en 1756 et 1757. De la consécration de nos pertes, le traité de 1763 demeure responsable.

Désormais nous sommes déjà loin de ce timide essai tenté par Sir Humphrey Gilbert à Terre-Neuve en 1583.

Si la fin du xvii^e siècle avait vu l'Angleterre n'ayant en plus de ses nouveaux États sur la côte orientale américaine que Sainte-Hélène, deux stations en Gambie pour la traite des nègres, la Côte de l'Or, la Bermude, la Jamaïque, la Barbade, quelques îlots insignifiants des Indes occidentales auxquels se joignaient pour compléter « l'Empire » d'alors, le Nouveau Brunswick, la Nouvelle-Écosse et l'île du Prince-Édouard voisine du continent d'Amérique, la fin de la guerre de Sept ans lance définitivement l'Angleterre dans sa carrière d'expansion coloniale.

Mais la plus grande partie de son domaine d'outre-mer s'est accrue comparativement dans l'espace des temps récents. Si jusqu'aux grandes guerres qui marquèrent la seconde partie du XVIII^e siècle elle ne fit que peu de progrès en matière d'acquisitions territoriales, depuis elle a su rattraper le temps perdu. Les traités de 1815 laissèrent à l'Angleterre la plus grande partie des Indes Occidentales, l'Afrique du Sud, et la main libre à travers toutes les Indes, dans l'Amérique du Nord et le Pacifique.

Le long règne de Victoria consacra la supériorité des Anglais dans le monde. Ils occupèrent successivement le Natal, le Bechuanaland, le Basutoland, le Zouloulouland, la Colombie britannique, les territoires de l'Ouest du Canada, ainsi que l'Australie, cette cinquième partie du monde, la Tasmanie, la Nouvelle-Guinée et Bornéo.

Des traités successifs leur livrèrent Labuan, le Lagos, la majeure partie de la Côte de l'Or, les îles Fiji ; des accords leur abandonnèrent Chypre, le bassin du Niger ; j'omets volontairement des possessions moins importantes.

Pendant l'année 1890, ils agrandirent considérablement leur empire africain à la suite d'accords avec l'Allemagne, la France et le Portugal. Chacun de ces pays délimita ses possessions respectives et ses sphères d'influence et le Royaume-Uni acquit ainsi un pouvoir désormais incontestable sur 2 millions 1/2

de milles carrés en Afrique dont la superficie totale compte 11 millions 700.000 milles carrés.

En 1895, un protectorat fut proclamé sur l'Amatongaland, partie du Natal. De 1895 à 1898, des pays entiers furent occupés dans les limites de la sphère d'influence britannique. En 1898, Wei-hai-Wei est obtenu à bail.... forcé de la Chine. En 1899, un traité avec l'Allemagne fait passer les îles Salomon sous l'influence britannique. La colonie de la rivière Orange ainsi que le Transvaal furent annexés en 1900 ; dans la même année, l'île de Tonga, dans le Pacifique, devint protectorat britannique et les îles Cook, Savage, et d'autres plus petites, furent annexées.

L'expansion continue sans arrêt ; le besoin de conquête hante toujours l'esprit anglais qui aboutit aujourd'hui à l'idée de la *Greater Britain* et de l'*Empire*. C'est la théorie de l'*impérialisme* qui veut que le monde entier devienne progressivement partie de la « fédération britannique » et dont la fameuse formule « du Cap au Caire » synthétise bien un des aspects politiques.

Y compris l'Inde, « l'Empire » s'étend actuellement sur plus de 11 millions de milles carrés, soit 91 fois l'étendue de la mère-patrie. Les colonies seules (car l'Inde, ainsi que je l'indiquerai plus loin, n'est pas regardée comme une colonie) représentent plus de 80 fois l'étendue du Royaume-Uni avec une population de plus de 55 millions.

Pour administrer un semblable Empire dont l'immensité n'a d'égale que la variété, l'Angleterre possède *deux ministères absolument indépendants* : le ministère de l'Inde (India-Office) et le ministère des Colonies (Colonial Office).

C'est ce dernier seulement que j'étudie ici. Mais avant d'arriver à la séparation bien déterminée existante aujourd'hui et qui est la base du gouvernement de « l'Empire », l'administration centrale des colonies britanniques est passée par des étapes successives, par des phases différentes. Elle a longtemps cherché, essayé, hésité, avant de trouver sa voie et son état actuel. Je ne peux dire état définitif car c'est le propre de la constitution anglaise de savoir se transformer au jour le jour, suivant les besoins du moment, et le ministère des Colonies n'est pas moins que les autres administrations du Royaume-Uni, apte à se modifier, à s'adapter aux intérêts de l'heure présente, aux exigences nouvelles des colonies. Je n'en veux pour preuve que la dernière transformation du Colonial Office, à la suite de la conférence intercoloniale tenue à Londres en 1907.

Examinons donc les diverses transformations de l'administration centrale des colonies au cours de la constitution progressive de l'empire britannique.

A

L'ADMINISTRATION CENTRALE AVANT LA PERTE DES ÉTATS-UNIS D'AMÉRIQUE

Les premières colonies britanniques furent acquises soit par conquête, soit à la suite d'une découverte. Dans ce dernier cas elles furent souvent administrées au moyen d'une charte accordée à une compagnie ou à un individu.

Leur lien avec le gouvernement central consistait en l'intervention du roi dans son Conseil.

Le premier essai d'organisation distincte d'une administration spéciale pour les colonies date de 1606, avec la charte accordée à la Virginie. On établissait à côté du Conseil privé, un nouveau conseil privé pour les affaires coloniales américaines, appelé « le Conseil du Roi pour la Virginie ». Jusqu'en 1750 devait se conserver en Angleterre un conseil spécial pour l'Amérique dont on voit ici la première origine.

En 1609 les affaires coloniales furent pendant un certain temps laissées sous l'autorité directe du Conseil privé, mais dès l'année 1620, Jacques I^{er} rétablit un Conseil distinct pour les colonies.

Charles I^{er} vint ensuite. Sous son règne, à dater de 1625, il y eut un nouvel essai direct d'administration

par le Conseil privé, puis Charles nomma le 28 avril 1634 une commission distincte pour « les Plantations ».

Cette commission fut composée de deux archevêques : celui de Canterbury et celui d'York, du Lord Chancelier et du Lord Trésorier, assistés de huit autres membres fonctionnaires d'État. Ils étaient chargés de « faire les lois et décrets pour le gouvernement des colonies anglaises ».

Tel fut ce qu'on appela « le Conseil Impérial d'administration ». Il marque une date qu'il importe de retenir, car, depuis cette époque, tous les gouvernements de l'Angleterre respecteront et maintiendront le principe d'un corps distinct pour l'administration des affaires coloniales.

Ce Conseil administratif constitué par Charles I^{er} eut des attributions très importantes. Les lettres patentes qui le créèrent le prouvent. Elles donnent pouvoir à ses membres « de faire des lois et décrets « pour le gouvernement des colonies avec l'assenti-
« ment du roi ; de punir et d'emprisonner en ma-
« tière ecclésiastique ; de déplacer les gouverneurs et
« d'exiger un compte rendu de leur gestion ; de nom-
« mer les juges et les autres magistrats ; d'établir des
« cours de justice ; de recevoir toutes réclamations
« des colonies ; de décider en dernier ressort sur
« toutes chartes accordées et de révoquer celles ob-
« tenues irrégulièrement ou sans droit. »

A cette époque, la royauté avait de grands soucis

intérieurs. Elle craignait pour elle : son avenir semblait instable. Est-ce à ce sentiment qu'il faut attribuer la décision de Charles I^{er}, désirant garder pour lui les pouvoirs étendus qu'il avait confiés à d'autres ou bien, ce qui est plus vraisemblable, s'aperçut-il que cette commission spéciale ne remplissait pas scrupuleusement les services importants qu'il en attendait ?

Rien dans les archives anglaises ne permet de préciser. Toujours est-il que, dès 1639, Charles I^{er} révoqua cette commission. Elle n'avait duré que cinq ans.

Cet essai d'administration directe par le Roi fut également éphémère. Peu après la suppression du « Conseil Impérial d'administration », le Parlement, alors tout-puissant, songea à le rétablir et en 1643 il instituait à nouveau pour diriger les affaires coloniales un Comité spécial pour les Plantations (a Board of Commissioners for the Plantations).

Dans la désignation des membres de ce comité, le Parlement agit selon l'exemple perpétuel et que donnent toujours ceux qui sont au pouvoir ; il choisit la plupart des chefs de son parti.

Voici quels étaient ces commissaires spéciaux :

Lord Pembroke et Montgomery ;

Lord Manchester ;

Lord Sayle et Sele ;

Lord Wharton ;

Lord Roberts ;

Sir G. Gerard ;
Sir A. Haselrig ;
Sir Henry Vane ;
Sir B. Rudyard ;
John Pym ;
Oliver Cromwell ;
Denis Bond ;
Miles Corbet ;
Cornelius Holland ;
Sam. Vassal ;
J. Rolles ;
William Spurstowe.

Voici donc la première ordonnance relative aux colonies et non promulguée par le roi.

Elle précède en quelque sorte l'époque troublée du Commonwealth pendant laquelle un Comité exécutif de 41 membres établit en 1650 un Conseil du Commerce qui s'occupe également des colonies.

Ce Conseil ne dura pas plus longtemps que la commission instituée par Charles I^{er}, car, après l'abolition du Comité exécutif remplacé par le Lord Protecteur Cromwell en 1653 et la dissolution du Parlement en 1655 il y eut, en cette même année 1655, un nouveau « comité des Plantations étrangères et du Commerce » composé de 40 membres.

Sa durée est également très éphémère, et en 1657, après la mort de Cromwell suivie de la déposition de

son fils Richard, on organise un Conseil d'Etat de 31 membres qui crée à nouveau un « Comité spécial des Plantations étrangères ».

Dans tous ces changements successifs et si rapides qui reflètent les bouleversements profonds, la crise sanglante que traverse alors l'Angleterre, un fait domine qu'il importe de mettre en évidence.

En ce qui concerne ses colonies, même pendant les années où l'Angleterre vécut sans roi, elle respecte ce principe fondamental et constitutionnel que la direction des rapports entre la Métropole et ses colonies doit rester l'une des prérogatives de la Couronne.

Déjà elle semble prévoir ce qui dans la suite fera son influence et sa puissance. Elle admet les luttes intérieures, les changements de régimes, la guerre civile, mais sous la condition que la mer qui, tout à la fois, l'emprisonne et la protège servira de barrière aux fluctuations politiques.

A la restauration des Stuarts, les affaires coloniales furent confiées à un comité du Conseil privé (A Committee of the Privy Council) établi par ordre en Conseil du 4 juillet 1660, première organisation séparée pour l'administration centrale des affaires coloniales.

Après la promulgation de l'Act de Navigation, dès le 1^{er} décembre des lettres patentes le transformèrent en une « Commission des Plantations étrangères ».

Elle fonctionna régulièrement et sans changement dans les années qui suivirent.

Cette Commission comprenait plus de 40 membres dont le choix apporta une dérogation très importante aux usages jusqu'alors scrupuleusement observés,

Pour la première fois, on donnait de notables commerçants comme collègues à des conseillers privés de Sa Majesté. C'était la porte légèrement entr'ouverte aux revendications économiques. Les instructions royales qui établirent cette Commission de 40 membres en montrent toute l'importance.

Il y est dit :

« Le rôle des commissaires est de se renseigner sur
« l'état des Plantations et la manière dont elles sont
« administrées; d'étudier leurs réclamations, besoins,
« leurs nécessités et leur commerce afin que tout
« puisse être réglé sur le pied d'égalité ; de recher-
« cher et d'adopter les moyens susceptibles de ren-
« dre ces possessions les plus utiles à l'Angleterre ; de
« les réunir dans un gouvernement plus uniforme et
« de régler la bonne administration de la justice ; de
« procéder à des enquêtes suivies, auprès des États
« étrangers afin de voir ce qui y est bon et applica-
« ble ; de surveiller tout particulièrement l'exécu-
« tion du récent Act de Navigation ; d'étudier de
« quelle meilleure façon on peut favoriser l'immigra-
« tion dans les colonies afin d'augmenter la main-
« d'œuvre ; enfin d'étudier la question de la trans-
« portation. »

Dès 1671, le « Conseil des Plantations étrangères » avait été reconstitué, et, en septembre 1672 il fut réuni par lettres patentes au Conseil du commerce et désigné dès lors sous le nom de « Conseil du Commerce et des Plantations » destiné à prendre soin de la prospérité des colonies et des plantations, de leur commerce et de leurs intérêts maritimes.

Ce rattachement des affaires coloniales au « Board of trade » montre bien qu'à cette époque, les colonies étaient regardées seulement comme des centres de commerce, dépendant de la métropole à laquelle l'assujettissaient toutes les restrictions possibles à la liberté du trafic et toutes les lois de navigation. Il résultait donc que les seuls rapports, ou presque, avec les colonies intéressaient uniquement leur commerce.

Shaftesbury qui était un des membres les plus éminents du Conseil en devint le président en octobre 1673 et fit nommer John Locke secrétaire. La Couronne prenait un intérêt très vif à la question coloniale. Ces changements successifs, ces tâtonnements, en sont une preuve et nous lisons dans le journal d'Evelyn, un des membres du Conseil, que « le lieu de leur réunion avait été transféré à White-
« hall afin que le roi puisse venir en personne assis-
« ter et prendre part à nos délibérations ».

Pendant les quinze premières années du règne de Charles II, la politique coloniale ayant été principa-

lement inspirée par ce Shaftesbury, il est naturel qu'après sa chute un certain changement se soit produit.

En décembre 1674, le Conseil du Commerce et des Plantations fut aboli et les fonctions transférées au commencement de l'année suivante, à un comité du Conseil privé qui statuait directement. Il était composé du lord trésorier et du lord chancelier assistés de 17 autres membres.

Avec le changement de dynastie qui porte Guillaume de Hollande au trône d'Angleterre nous arrivons à la période des colonies acquises par conquête et non plus par établissements de commerce. Il en résulte certaines modifications dans l'administration centrale. En mai 1696 un système prévalait dont à cette époque, on attendait, dit Egerton, « monts et merveilles ». Le comité du Conseil privé pour le Commerce et les Plantations fut aboli et remplacé par un nouveau Conseil (Board) du Commerce et des Plantations.

Il comprenait en plus de certains fonctionnaires d'État, le comte de Bridgewater ; le comte de Tankerville, Sir P. Meadows, W. Balathuvayte, J. Pollexfen, John Locke, A. Hill, J. Metheen.

Mais cette fois ses pouvoirs furent strictement limités. Il eut pour fonction essentielle de centraliser les informations destinées à venir au Roi dans son Conseil, et de donner un avis lorsqu'on le lui deman-

dait. Il faisait donc uniquement un travail de bureau et devenait un corps simplement consultatif, alors que les fonctions exécutives étaient exercées pour les colonies par un Secrétaire d'État ou toujours par le Conseil privé du roi. Ce Board continuera d'exister jusqu'en 1782. A l'époque de sa disparition il sera constitué de 8 membres, pris dans le Parlement et qui recevront un salaire de 1.000 livres sterling chacun. De 1768 à 1782 il coexistera, comme nous le verrons, avec un Sous-Secrétaire d'État, spécialement pour les colonies.

Volontiers, on considère ce changement comme l'œuvre de Lord Somer. Cela est inexact. Il fut imposé par la majorité de la Chambre des Communes.

Quelques années plus tard, le Conseil du Commerce et des Plantations formula des réclamations. Peu satisfait de ses attributions modestes il réclamait le droit de connaître des affaires coloniales dont s'occupait le Conseil privé, et l'obligation pour ce dernier de n'agir qu'après avis du Conseil du Commerce et des Plantations.

En 1721, nous le voyons demander que son président soit « particulièrement et distinctement chargé des affaires diverses concernant les colonies ». C'est la première idée d'un Secrétaire d'État distinct pour les colonies. Elle montre bien que l'attribution mal définie des pouvoirs entre le Board, le Privy Council

et le Secrétaire d'État amenait trop de lenteur et de confusions.

La proposition de 1721 n'eut pas de suites et rien ne vint remédier à la mauvaise situation de l'administration centrale des colonies.

Egerton croit trouver dans cet état de choses persistant la cause de l'effacement à peu près complet de la politique coloniale anglaise à cette époque.

C'est la longue période qui s'étend pendant un quart de siècle de 1724 à 1748. Elle voit le duc de Newcastle, Secrétaire d'État pour le département du Sud (Secretary of State for the Southern Department) s'occuper des colonies. Son administration fut peu brillante si l'on en croit ses contemporains qui rivalisent d'esprit sur son « ignorance » et son « incapacité ».

On fait sur lui des mots et des chansons. Malgré cela il résiste, se maintient dans ses fonctions gouvernementales et ce ministre qui, disait-on, « semblait chaque matin avoir perdu une demi-heure qu'il cherchait à retrouver pendant le reste de la journée » ne se retira qu'après vingt-quatre ans de pouvoir.

Il fut remplacé par le duc de Bedford.

Ce changement tant réclamé par l'opinion publique fut favorablement accueilli, mais cela n'aurait pas suffi pour remédier aux difficultés présentes, accumulées depuis longtemps, et pour réaliser dans l'administration centrale les transformations néces-

saires, si la même année George Dunk (Lord Halifax) n'était devenu président du Board of Trade et Plantations.

Georges Dunk était un homme d'une haute valeur et d'une grande intelligence. Ambitieux sans doute mais d'un esprit pratique, il montra dans ses fonctions une telle activité qu'Horace Walpole l'accusait d'avoir comme but, non pas seulement la grandeur de l'Angleterre, mais uniquement de devenir un troisième secrétaire d'État, ministre des Indes Occidentales.

Il n'était pas nécessaire de pousser les choses si loin pour comprendre que si l'Angleterre ne voulait pas revivre cinquante nouvelles années de mauvaise politique coloniale et d'effacement forcé il devenait nécessaire de remanier l'administration en scindant complètement le Board of Trade et le Conseil privé.

Un semblant de satisfaction fut donné à Lord Halifax en 1752. Jusque-là la pratique voulait que les gouverneurs coloniaux envoyassent leurs rapports à la fois au Board of Trade et au Secrétaire d'État. Désormais, toutes communications devaient être adressées uniquement au Conseil du Commerce. C'était déjà une simplification importante.

En l'année 1754, il y eut à Albany un congrès des différentes colonies américaines où Franklin prit une part active. On y prôna l'établissement d'une assemblée représentative des colonies, et d'un président

chargé du pouvoir exécutif. C'était déjà l'idée, que l'Angleterre devait faire triompher plus tard, des colonies à gouvernement responsable.

A ce moment, elle traita cette proposition de chimérique et n'y prêta même pas attention, ayant mieux à faire, croyait-elle, sur le continent où devait bientôt éclater la guerre de Sept ans.

Mais l'idée était née, et, comme germe le grain jeté même au hasard dans une terre féconde, elle devait rapidement planter ses racines, grandir et s'emparer des esprits très disposés à la recevoir, très désireux de la reprendre.

On l'accueillit donc avec ferveur en Amérique où, dès ce moment, on garda, avec le désir d'une union, l'espoir de l'indépendance.

Toutefois un changement considérable apparaît en 1768. Un troisième secrétariat d'État est créé, et Lord Hillsborough devient le premier ministre pour les colonies d'Amérique (for the american or colonial department).

Chose curieuse dans son ironie. A la veille où les colonies anglaises du nouveau continent devaient se séparer de leur patrie d'origine celle-ci donnait à leurs aspirations séparatistes un commencement de satisfaction...

Cette réforme avait été rendue indispensable car on était revenu dès 1766 sur la séparation du Board

of Trade et du second secrétariat d'État existant alors, faite en 1752.

La confusion avait donc reparu avec l'obligation imposée de nouveau aux gouverneurs de correspondre à la fois avec les deux administrations dont ils dépendaient. On avait vu aussi cette même année 1766, soulever la question d'un ministre séparé pour l'Amérique et lord Chesterfield écrivait à lord Dar-mouth cette phrase prophétique :

« Si nous n'avons pas prochainement un secré-
« taire d'État séparé, avec pouvoirs indépendants et
« spéciaux, pour l'Amérique, il se pourrait bien que
« nous n'ayons plus l'Amérique dans quelques an-
« nées. »

La confusion apparaissait en effet absolue avant la réforme de 1768. Les pouvoirs militaires des colonies correspondaient directement avec le secrétaire d'État pour le département du Sud. Les autorités civiles avaient également affaire à lui pour une part de leurs occupations, mais dépendaient aussi du Board of Trade et Plantations. Tout ce qui concernait la marine était centralisé à l'Amirauté, enfin, un département spécial s'occupait des travaux publics.

Ce fut donc, on le voit, une grande simplification que la création de ce ministère spécial, mais on eut le tort de faire un mauvais choix, en la personne du titulaire lord Hillsborough.

Ce nouveau secrétariat d'État était le troisième. Le Board of Trade et Plantations continuait d'exister.

La fonction de Secrétaire d'État (Secretary to the Sovereign) date au moins du règne de Henri III. Il y en eut un seul jusqu'en 1539. Sous les Stuarts, il n'apparaît pas qu'il y eût une séparation bien nette entre les deux qui existaient alors, ni une attribution distincte des affaires coloniales. De 1708 à 1746 il y eut un troisième ministère s'occupant exclusivement des affaires d'Écosse, et c'est également à partir du commencement du XVIII^e siècle que les affaires coloniales furent spécialement comprises dans le Southern-Department jusqu'à la création du Secrétariat d'État pour l'Amérique.

Les affaires regardant l'Inde, ou mieux la Compagnie des Indes Orientales, avaient été placées sous la direction du Board of Trade en 1748 et y restèrent jusqu'à la création du Board of Control, spécial à l'Inde en 1794.

Lord Dartmouth succède à lord Hillsborough en 1772, mais malgré la popularité dont il jouissait parmi les colons d'Amérique, il était trop tard pour empêcher l'irrésistible élan libéral qui devait arracher au Royaume-Uni le joyau de sa couronne coloniale. Déclarés rebelles par le Parlement, les colons anglais prirent les armes et après un succès à Lexington en 1775, le congrès de Philadelphie proclama l'indépendance des États-Unis le 4 juillet 1776.

B

L'ADMINISTRATION CENTRALE APRÈS LA PERTE DES ÉTATS-UNIS D'AMÉRIQUE

Ce n'est pas sans raison qu'on a adopté ici dans ce sommaire historique de l'administration centrale des colonies britanniques une division concordant avec la guerre d'indépendance et la perte des colonies d'Amérique.

La séparation est nettement tranchée, et la politique coloniale anglaise évoluera d'une façon complète à partir de la fin du XVIII^e siècle. Jusque-là c'était l'asservissement des colonies à la Métropole, et le triomphe du système mercantile. Désormais ce sera l'acheminement progressif vers une politique de liberté, de décentralisation complète, vers l'application raisonnée des principes nouveaux de l'école de Manchester et des idées de Lord Durham.

La leçon si rude que donnèrent à leurs gouvernants ces colons de même origine, ne devait pas être perdue. Elle avait coûté trop cher à l'Angleterre pour qu'elle ne portât ses fruits. Des transformations importantes furent successivement apportées dans la méthode primitive du gouvernement. La guerre d'Indépendance est le grand abîme qui sépare les vieilles méthodes coloniales de celles radi-

calement opposées qui firent peu à peu le triomphe mondial de la politique anglaise.

Pour en montrer l'esprit essentiel, il suffit de considérer son aboutissement qui est aujourd'hui l'Empire actuel, basé sur les colonies constituées en immenses fédérations à gouvernement responsable.

Le Canada ouvrit la voie en 1841 et en 1867, successivement par son union du Haut et du Bas Canada et l'Act impérial qui établira la confédération (30-31 Victoria c. 3) (1).

Mais nous sommes encore loin de cet état nouveau au lendemain du traité de Versailles de 1783 où l'Angleterre reconnaît l'indépendance des États-Unis.

Examinons les changements successifs de l'administration centrale.

Le mouvement de réforme se dessine dès 1780. Cette année-là Burke propose une loi pour réduire les dépenses de la liste civile, en supprimant le Secrétaire d'État pour les colonies et le Conseil du Commerce et des Plantations, car, disait-il : « Il n'y a pas
« plus besoin d'un Secrétaire d'État pour les colonies
« ou d'un Conseil du Commerce et des Plantations
« qu'il n'y en a d'un Secrétaire ou d'un Sous-Secrétaire
« d'État pour administrer le comté de Durham. »

1. On désigne les lois en Angleterre par la session législative datée de l'année du règne du monarque. (30-31 Victoria c. 3 signifie donc : session législative de la 30 et 31^e année du règne de Victoria, chapitre 3).

L'avis du célèbre politicien prévalut puisque le Board of Trade and Plantations et le Secrétaire d'État pour les colonies furent tous deux abolis en 1782 par l'Act 22, Geo. III, c. 82 en conséquence de la perte des États-Unis.

Par cet acte étaient délégués à un comité du Conseil privé toutes les fonctions jusque-là exercées par le Conseil du Commerce et des Plantations. Désormais toutes les communications des gouverneurs des colonies durent être adressées au Conseil privé (Ordre en Conseil du 2 septembre 1872 ordonnant que des instructions circulaires soient envoyées). Les fonctions exécutives devaient être exercées par le ministère de l'Intérieur. Pendant la nomination du comité du Conseil privé les affaires coloniales furent dirigées par un département subordonné du ministère de l'Intérieur, nommé « the Plantations branch ».

A ce moment, les fonctions des deux principaux Secrétaires d'État furent divisées en Affaires intérieures et en Affaires étrangères. Les affaires d'Irlande étaient dévolues au ministère de l'Intérieur qui comprenait alors aussi, nous l'avons vu, les affaires des colonies.

En 1784, nouveau changement ; par Ordre en Conseil du 5 mars, un nouveau Comité du Commerce et des Plantations étrangères (A Committee for Trade et Foreign Plantations) fut établi conformément à l'Act de Burke qui en conseillait l'établissement. Le

nouveau corps fut réorganisé et définitivement constitué par les Ordres en Conseil postérieurs des 22 et 25 août 1786.

Les Affaires des colonies qui jusqu'alors avaient été dirigées par le « Plantations branch » du ministère de l'Intérieur furent transférées à ce comité.

Il subsiste encore aujourd'hui sous le nom de « Board of Trade ».

Les guerres de la Révolution surviennent. A leur début en 1793 ce fut le ministère de l'Intérieur qui centralisa tous les services s'y rattachant, mais dès 1794 M. Dundas, plus tard Lord Melville, qui était Secrétaire d'État pour les affaires intérieures fut nommé Secrétaire d'État à la Guerre et prit également le titre de Secrétaire d'État aux Colonies.

Toutefois il n'y avait unification que dans la personne et l'appellation du ministre ; les deux départements de la Guerre et des Colonies restèrent absolument indépendants, avec services distincts, sans aucun rapport ou subordination. En 1807, cette fusion eut enfin lieu lorsque Lord Hobart fut nommé Secrétaire d'État pour la Guerre et les Colonies.

Quant au Comité du Commerce et des Plantations étrangères, il cessa peu à peu d'avoir des rapports avec les affaires coloniales, pour devenir progressivement ce qu'il est aujourd'hui : Le Board of Trade, équivalent à notre ministère du Commerce.

Le système mercantile était donc enfin renversé.

Certes, il devait substituer encore en partie jusqu'en 1849 ; son influence ne disparaissait pas du jour au lendemain et la politique anglaise devait encore, à certains moments critiques, en sentir les derniers contre-coups, mais il était gravement atteint et ne devait pas se remettre.

A partir de Lord Hobart, les changements de ministre furent si fréquents, en ce qui concerne le portefeuille de la Guerre et des Colonies, que le véritable pouvoir de direction sur l'administration coloniale tomba inévitablement de plus en plus entre les mains des premiers fonctionnaires permanents.

Mais bientôt la fin des guerres avec la France marque une nouvelle reprise. C'est alors le grand élan définitif de l'Angleterre vers l'hégémonie coloniale. Les traités de 1815 la classaient en cette matière première puissance. Aussi l'attention du Secrétaire d'État pour la Guerre et les Colonies fut-elle principalement occupée par ces dernières et Sydney Smith remarquait en 1819, dans la *Revue d'Édimbourg*, « l'énorme « amoncellement d'affaires relatives aux colonies ». « Il devrait y avoir, écrivait-il, deux ou trois ministres au lieu d'un. Le ministère est terriblement « surchargé » (Terribly overweighted).

Un changement s'en suivit dans l'appellation du Secrétaire d'État. Nous le voyons à cette même époque exerçant ses doubles fonctions gouvernementales

sous le nom abrégé et définitif de Secrétaire d'État pour les Colonies.

Mais de toutes parts les affaires coloniales devenaient prépondérantes. C'est le moment où Lord Durham publia son fameux rapport sur le Canada (1), une des plus remarquables études sur les questions coloniales qui ait jamais été écrite. L'Angleterre en réponse accorde au Canada en 1844, après son unification, l'autonomie gouvernementale.

Cependant, des critiques sérieuses s'élevaient de jour en jour avec plus de force contre la confusion des deux ministères de la Guerre et des Colonies et les inconvénients de ce système étaient remarquablement exposés à la Chambre des Communes par Sir J. Padington qui ne craignait pas de dire :

« La direction des affaires coloniales, révèle un état à peine bien séant » (Hardly decorous).

Il est vrai que la situation était paradoxale :

C'était le début de la guerre de Crimée. Le ministre des Colonies qui était en même temps ministre de la Guerre, se trouvait à Vienne afin de diriger des négociations et pas un jour ne se passait sans qu'il n'arrivât à Londres, venant des Colonies, des dépêches les plus importantes. La présence du ministre paraissait à tous indispensable, et la verve railleuse de Lord Derby s'exerçait à plaisir lorsqu'il s'écriait : « Le ministre de la Guerre est en guerre avec

1. Report on the State of Canada, 1839.

toutes les colonies » (at war with all the colonies).

Une séparation définitive et complète s'imposait. Il y avait en effet antagonisme entre l'esprit de ces deux ministères, réunis depuis plus de cinquante ans. Le temps des gouverneurs militaires et de l'occupation par la force était passé et la politique de décentralisation systématique triomphait définitivement.

Ce fut donc en 1854 la création d'un quatrième secrétariat d'État ; le secrétariat d'État pour la Guerre. Depuis cette date particulièrement importante pour notre historique de l'administration centrale, les affaires des Colonies n'ont pas cessé de constituer la charge entière d'un ministère spécial.

Ainsi désormais apparaissait nettement cette conception d'un Empire britannique, considéré comme un organisme fédéral permanent, nécessitant une administration absolument distincte de celle de la Grande-Bretagne, mais dont les relations entre les États qui le composent restaient toutefois entièrement différentes des relations entre la métropole et des États étrangers.

Ce principe de doter progressivement les colonies de gouvernement responsable devait devenir en Angleterre le fond essentiel de la politique de gouvernement des colonies.

L'année 1854 avec la création d'un ministère spécial affecté uniquement aux affaires coloniales en marque l'adoption définitive.

Ce ministère qui date de 1854 est le Colonial Office. Il fut établi sur ses bases essentielles dès cette époque et nous le retrouvons aujourd'hui à peu près semblable.

Le Colonial Office administrait déjà en 1854 toutes les possessions qualifiées colonies ; mais l'Inde ne dépendait pas de lui. Les affaires relatives à cet immense empire avaient commencé par ressortir toutes à la Compagnie des Indes orientales. La Compagnie des Indes orientales avait été fondée en 1600, et dotée d'une charte par la reine Élisabeth qui lui conférait des droits exclusifs pour gouverner, établir des comptoirs, et commercer dans l'Orient. La Compagnie fit ce que toute compagnie à charte avait fait : son oppression devint rapidement omnipotente. Dans l'espace de deux siècles elle avait triomphé de tous ses concurrents et possédait la plus grande partie de l'Inde. Elle avait une armée et une marine qui lui étaient propres. Elle avait acquis des princes indiens des pouvoirs de souveraineté absolue. Le gouvernement britannique s'en émut enfin, et, en 1794 un Act de Pitt donna sur les affaires civiles et militaires de la Compagnie un droit suprême de contrôle à un comité de contrôle, le « Board of Control » dont nous avons déjà parlé. Il était composé du Chancelier de l'Échiquier, d'un des Secrétaires d'État et de quatre membres du Conseil privé. Son président était responsable devant le Parlement pour tout ce qui con-

cernait son administration. La Compagnie, malgré cette restriction à sa pleine liberté d'action, conservait toutefois ses privilèges de commerce, son droit de patronage pour les fonctions publiques bien que la nomination des plus hauts fonctionnaires devait recevoir l'assentiment de la couronne. Les directeurs de la Compagnie pouvaient cependant rappeler un Gouverneur Général sans la permission de la couronne et la Compagnie conservait l'autorisation de passer directement des traités avec les princes indiens.

Ce système de dualité dans le gouvernement de l'Inde dura plus de soixante ans, modifié quelque peu par des lois particulières.

En 1833, la Compagnie perdit son privilège exclusif de commerce par une charte de cette année, mais conservait toujours certains pouvoirs politiques notamment celui de nomination.

Mais la révolte de 1857 aboutit au transfert en bloc du gouvernement entier de l'Inde directement à la couronne.

Un Act fut voté à cet effet en 1858, quatre ans après la création du Colonial Office, qui détermina dans ses grandes lignes la constitution de l'Inde. Du reste, toute une législation antérieure n'a pas été abrogée et des modifications nombreuses sont survenues depuis.

Tous les pouvoirs de gouvernement et d'adminis-

tration étaient retirés à la Compagnie des Indes orientales et retournaient à la couronne pour être exercés par un Secrétaire d'État pour l'Inde. Le ministère de l'Inde (India Office) était créé. On adjoignait au ministre un « Conseil supérieur » (1).

L'organisation devenait ainsi définitive. Les deux ministères, le Colonial Office et l'India Office ont subsisté côte à côte sans avoir aucun rapport entre eux. L'Inde est toujours considérée comme « n'étant pas une colonie » (52 et 53 Victoria c. 63 sect. 18, sub. sect.3). Le reste de l'immense empire britannique est tout entier gouverné par le Colonial Office. Dans ce dernier ministère, le seul dont je m'occupe ici, les seuls changements notables jusqu'en 1907 consistent dans l'augmentation du nombre des Sous-Secrétaires d'État.

Lorsque le troisième Secrétaire d'État avait été créé en 1794 il ne lui était adjoint qu'un seul Sous-Secrétaire d'État. En 1806, un second fut nommé. L'importance du Colonial Office égalait ainsi celle du département de l'Intérieur et celui des Affaires étrangères. Ce second Sous-Secrétaire fut supprimé à la fin de la guerre contre la France, mais rétabli dès 1825. Point essentiel à noter, ce sous-secrétariat est occupé par un fonctionnaire qui change avec le gouvernement. (Nous verrons qu'il y a au Colonial

1. Ce Conseil comprenait quinze membres dont huit nommés par le Gouvernement et sept choisis par leurs collègues.

Office des Sous-Secrétaires d'État permanents.) Un Sous Secrétaire d'Etat adjoint fut nommé en 1847 et un Conseiller judiciaire (Legal adviser) en 1867. Ce dernier prit également en 1870 le titre de Sous-Secrétaire d'État adjoint. Un troisième Sous-Secrétaire d'État adjoint et même un quatrième s'y ajoutèrent en 1874 et en 1898. Dès 1897 un nouveau poste, celui d'Adjoint au Legal adviser, avait été créé.

Désormais plus de changements jusqu'en 1907 où à la suite de la Conférence intercoloniale, le Colonial Office fut remanié complètement et vit un nouveau et dernier poste se créer, celui de Secrétaire de la Conférence impériale. L'étude de cette dernière transformation nous donnera l'état actuel, au moment où j'écris, du Colonial Office, organe de l'administration centrale des colonies britanniques. Elle n'appartient donc pas à l'histoire.

CHAPITRE II

Principes généraux de l'Administration centrale.

Le « Colonial Office » correspond à peu près chez nos voisins à notre ministère des Colonies. Il centralise toutes les affaires relatives aux colonies sous la haute direction du Secrétaire d'État, et contrôle le fonctionnement régulier des droits respectifs des autorités métropolitaines à l'égard de l'Empire.

Il nous faut donc examiner tout d'abord, avant d'aborder l'étude du mécanisme intérieur et de la composition du Colonial Office, quels sont ces droits respectifs.

Autrement dit, avant de voir comment est établie et fonctionne l'administration centrale, il faut savoir ce qu'elle est, en quoi consiste son rôle de gouvernement. Connaissant les rapports qu'elle doit contrôler nous serons plus à même de comprendre comment elle procède à ce contrôle.

Une étude de cette nature sur l'administration centrale ne saurait comporter ici un examen bien dé-

taillé. Il faut donc, si possible, en nous contentant d'un coup d'œil d'ensemble, tirer avec quelques règles communes à toutes les possessions, les principes généraux du gouvernement des colonies britanniques.

*
* *

D'après l'Interprétation Act de 1889, section 18, le terme « Colonie » désigne toute possession britannique en dehors des îles du Royaume-Uni et en dehors de l'Inde anglaise.

La sous-section I comprend sous la dénomination d'Iles britanniques, le Royaume-Uni proprement dit, les îles de la Manche et l'île de Man.

Ainsi, la première division qui s'impose est une division géographique en deux classes :

1° Colonies :

2° Possessions qui ne sont pas des colonies, à savoir : Iles de la Manche, Ile de Man, Inde anglaise.

Ceci posé, les colonies elles-mêmes sont susceptibles d'une subdivision en plusieurs catégories. Il semble qu'on puisse les diviser en quatre groupes, suivant le mode de leur gouvernement.

Elles sont d'abord colonies autonomes ou colonies sans gouvernement responsable. Parmi ces dernières les unes possèdent, au contraire des autres, une assemblée représentative. Cette assemblée consiste en un corps complètement ou partiellement élu par le peuple suivant les cas.

Quant aux colonies non autonomes ne possédant pas non plus une assemblée représentative, elles sont dotées ou non d'un Conseil législatif, nommé directement par la couronne, ou quelquefois sur place par le Gouverneur.

Nous arrivons ainsi à une division des colonies britanniques en quatre classes qui représentent assez bien les degrés de l'évolution constitutionnelle depuis la Colonie de la Couronne stricto sensu (*crown colony*) jusqu'à la colonie autonome (*self governing colony*).

Voici cette classification raisonnée adoptée par la plupart des auteurs anglais (1) :

I

Colonies où le pouvoir législatif réside uniquement en la personne du Gouverneur. Ce haut fonctionnaire exerce également toutes les fonctions exécutives, agissant tantôt seul, tantôt avec la collaboration d'un Conseil exécutif, nommé par la couronne.

Exemples : Gibraltar, Sainte-Hélène.

II

Colonies où le pouvoir législatif réside en la personne du Gouverneur assisté d'un Conseil législatif nommé. Le pouvoir exécutif est confié au Gouverneur également assisté d'un Conseil exécutif nommé.

1. Voir notamment Sir William Anson : *Law and Custom of the Constitution*. Vol. II (2^{me} édition) p. 265 à 272 ».

Exemples : Ceylan, la Côte de l'Or, les Seychelles, la Trinité.

III

Colonies possédant une assemblée représentative élue, tantôt entièrement, tantôt à la majorité. Le gouverneur possède les fonctions exécutives, assisté d'un Conseil ou Comité exécutif nommé.

Exemples : La Barbade, la Bermude.

IV

Colonies autonomes, c'est-à-dire possédant un gouvernement responsable.

Exemples : Australie, Canada.

∴

Les deux premières catégories de colonies sont ce qu'on appelle au sens strict « colonies de la couronne » mais cette qualification est aussi attribuée quelquefois par extension à la troisième classe. Même un semblant de confirmation officielle semble avoir été donné à cette plus large compréhension du mot. Le « Federal Council of Australasia Act » de 1885 définit dans sa section I une colonie de la couronne « une colonie où « le contrôle sur les fonctionnaires publics est retenu « par le Gouvernement Impérial de Sa Majesté ».

Cette définition semble bien comprendre les trois premiers groupes de possessions.

Il faudrait maintenant, si l'on voulait connaître le mode d'administration respectif de chacune de ces colonies, entrer dans les détails nombreux de leurs rouages compliqués, mais tel n'est pas le sujet d'étude que nous nous sommes proposé.

Nous n'avons ici qu'à examiner l'ensemble et qu'à établir certains principes généraux d'administration centrale. En effet, toutes ces colonies malgré leur diversité, à quelque catégorie qu'elles appartiennent, qu'elles soient qualifiées crown colonies, ou self governing, que le gouverneur y soit un haut fonctionnaire vice-roi absolu, ou presque un ambassadeur accrédité auprès des grands gouvernements fédéraux d'Australie ou du Canada, ayant la confiance du pays où il est nommé, toutes ces possessions sont régies par des principes généraux communs.

La métropole possède vis-à-vis de l'Empire certaines prérogatives. Ces prérogatives du pouvoir central s'exercent suivant certaines règles qu'il est nécessaire de connaître.

Quelles sont donc ces relations générales de sujet à souverain que le Colonial Office dirige et contrôle ?

*Relations constitutionnelles d'ensemble entre le
Royaume-Uni et l'Empire.*

Les relations du Royaume-Uni avec l'Empire sont des relations d'État souverain à État sujet. Cette sou-

veraineté de la métropole est de trois sortes, chacune correspondant à un des trois pouvoirs du gouvernement impérial :

- A. — Souveraineté législative.
- B. — Souveraineté exécutive.
- C. — Souveraineté judiciaire.

A

SOUVERAINETÉ LÉGISLATIVE

Le Parlement de Grande-Bretagne, c'est-à-dire le Roi, la Chambre des Lords et la Chambre des Communes, *agissant ensemble*, peuvent faire ou défaire toute loi pour une possession quelconque de l'Empire. Cette souveraineté législative est un fait de droit, complètement acquis, qui n'est plus discuté aujourd'hui.

On ne peut faire d'exception pour les colonies autonomes. Ces *self-governing colonies* ont bien le pouvoir de se faire elles-mêmes leurs lois, mais ce pouvoir de légiférer sans s'inquiéter de la métropole leur a été conféré directement ou indirectement, par le Parlement britannique lui-même, seul souverain.

Du reste, il faut remarquer également en ce qui concerne ces gouvernements, même les plus autonomes, que leurs Parlements restent toujours ce que

le professeur Dicey nomme « des corps ne pouvant légiférer en toute souveraineté » (non sovereign law-making bodies) (1).

Leur pouvoir de légiférer est restreint de trois manières :

1° L'indépendance la plus complète qu'une colonie puisse obtenir est celle qu'entraîne le gouvernement responsable (self government).

Cela veut dire que cette possession peut désormais se gouverner *elle-même*, mais qu'elle continue à ne posséder aucun pouvoir sur une autre colonie.

Ainsi, ² première limitation des pouvoirs d'un Parlement colonial : il ne peut légiférer que pour son domaine propre. L'efficacité et la valeur de ses lois s'arrêtent aux limites de son territoire. C'est une différence essentielle avec le Parlement britannique qui, lui, peut légiférer pour une partie quelconque de tout l'Empire.

2° La seconde limitation au pouvoir d'un Parlement colonial consiste en l'impossibilité pour lui de faire des lois contraires aux lois anglaises déjà existantes.

Toute loi passée par un tel Parlement, qui serait contraire à un Act du Parlement impérial applicable dans la colonie en question, est radicalement nulle

1. A. V. Dicey, *Law of the Constitution*. Londres, 1902.

et de nul effet en tout ce qui est incompatible dans ses dispositions avec l'Act impérial.

Cette obligation de respecter scrupuleusement la législation métropolitaine ne s'applique qu'aux seules *lois* anglaises, et non pas à toutes les coutumes non écrites qui forment, on le sait, la majeure partie de la législation britannique.

3° La constitution d'une colonie ou possession est fixée, directement ou indirectement, par le Parlement métropolitain.

Aussi, les colonies à l'exception de celles dotées de l'autonomie, ne peuvent-elles, en aucune façon, transformer dans leur parlement indigène leur régime administratif. Quelques gouvernements responsables y sont autorisés, mais les modifications ne sont permises que dans un certain sens déterminé à l'avance, et non dans tel ou tel autre choisi volontairement. Même dans ces colonies qui ont les plus larges pouvoirs de révision et d'amendement, les lois modificatrices doivent suivre une procédure particulière.

En résumé, nous voyons qu'une loi passée par un Parlement autre que celui de la métropole peut être regardée par la Cour suprême coloniale ou par le Comité judiciaire du Conseil privé, comme nulle et non avenue dans trois cas :

a. — Si elle concerne une possession autre que la colonie elle-même ;

b. — Si elle est contraire à une loi anglaise applicable en la dite colonie ;

c. — Si elle n'a pas été votée de la manière indiquée par la constitution.

La Cour suprême coloniale et le Comité judiciaire du Conseil privé sont ainsi souvent appelés à statuer non seulement sur l'interprétation d'une loi faite par une colonie, mais aussi sur sa validité. Nous savons qu'aucune cour, coloniale ou impériale, ne peut connaître de la validité d'une loi impériale. C'est là une différence essentielle entre les Acts du Parlement métropolitain et les lois des colonies.

*Pratique constitutionnelle du Parlement
impérial vis-à-vis des colonies.*

Si étendus que puissent être les pouvoirs de gouvernement autonome accordés à une possession, ils ne sont pas sans limite. Il est hors de doute qu'un Act impérial puisse révoquer tous ces pouvoirs, mais il est aussi permis d'affirmer qu'une telle révocation est une de ces choses pratiquement impossibles à envisager.

En fait, la souveraineté législative du Parlement métropolitain sur les colonies autonomes est très rarement exercée aujourd'hui. Nous touchons ici à une distinction essentielle du droit anglais. A côté de la constitution codifiée, ou lois constitutionnelles

écrites, existent des coutumes non écrites, mais respectées depuis si longtemps qu'elles possèdent vraiment force constitutionnelle. Cette distinction se retrouve en législation coloniale.

La constitution écrite est l'ensemble des lois réglant la distribution et l'exercice de la souveraineté dans un État : elles ont force exécutoire dans ses tribunaux.

La constitution non écrite, ou coutumière, est l'ensemble de règles, d'habitudes, de maximes de gouvernement, qui limitent en fait et dirigent l'exercice de la souveraineté.

Nous classerons dans la première catégorie les trois limitations que nous venons d'énumérer, qui tempèrent les pouvoirs des Parlements coloniaux. Elles font partie des lois écrites. Mais à côté d'elles existent certaines règles de gouvernement aussi inviolables en réalité que ces lois elles-mêmes, bien qu'elles ne soient pas des lois proprement dites. Ce sont des habitudes de politique, des *Maxims of imperial policy*, suivies depuis de longues années, actuellement respectées par le Parlement britannique, et ayant acquis force de lois.

Ces règles coutumières sont les suivantes :

1° Le Parlement impérial ne peut imposer une possession.

La vieille théorie qui regardait les colonies comme n'existant que pour la métropole et qui prônait un

système d'administration dans ce sens, a été complètement abandonnée par l'Angleterre. Dès 1778, le Parlement britannique renonçait au droit de taxer les colonies de l'Amérique du Nord et des Indes orientales. Cet abandon résulte du « Taxation of Colonies Act » (1). Il déclare : que le Parlement n'établira désormais « mais aucun droit taxe ou impôt quelconque sur « aucune possession de Sa Majesté dans l'Amérique « du Nord ou les Indes occidentales, à l'exception « des droits nécessaires pour le règlement du commerce : le produit net de semblables taxes sera « toujours employé pour les colonies, et ces taxes « seront toujours établies et perçues à la manière « des droits ordinaires, par les Cours, ou Assemblées « générales des dites colonies. »

C'est devenu aujourd'hui la règle constitutionnelle envers toutes les colonies britanniques, bien qu'il y ait cependant une ou deux exceptions.

Une première exception se trouve dans la section 670 de l'Act sur la marine marchande de 1894 (2). Elle déclare que « pour tout phare ou bouée, établi sur « les côtes d'une possession anglaise ou dans son « voisinage, avec ou sans le consentement de son « Parlement, la Couronne peut, par Ordre en Conseil, « fixer à son gré, les droits à payer par tout bateau « utilisant le dit phare ou bouée ». Mais de sembla-

1. 18 Geo. III, c. 12.

2. 57 et 58 Victoria, c. 60.

bles droits ne peuvent-ils encore être levés que si le Parlement de la Colonie, par une adresse à la Couronne, par un Act ou une Ordonnance régulièrement passée, a donné un avis favorable à la levée de ces droits.

Bien loin que ce soit la Grande-Bretagne qui taxe ses possessions, le contraire serait plus exact. Les colonies autonomes possèdent non seulement le droit de s'imposer elles-mêmes mais ont aussi celui d'imposer les produits de la métropole à leur importation, et cette faculté n'est pas restée lettre morte. Ainsi en 1878 le Canada établit un tarif augmentant de 30 % les droits sur toutes les marchandises importées, qu'elles soient britanniques ou non. Remarquons toutefois que les premières jouissaient d'un traitement de faveur, ainsi que les marchandises américaines.

En cette occasion « le gouvernement britannique ne dit mot (1) ». Aucune dépêche ne fut adressée au Gouverneur général, représentant le pouvoir impérial, pour remonter aux dispositions du gouvernement canadien. C'était la preuve absolue que la politique, proposée à l'origine par Lord Durham, continuée par Lord Elgin, et affirmée par les Gouverneurs successifs triomphait définitivement.

Désormais le Canada allait avoir la pleine liberté d'agir « comme il jugerait préférable pour son seul intérêt ».

1. Marquis of Lorne. *Imperial Federation*, p. 53.

2° Le Parlement impérial ne peut changer la constitution d'une colonie sans son consentement exprès.

Si nous en croyons Sir Henry Jenkyns (1), cette règle ne fut pas toujours acceptée. En 1838 la constitution du Bas-Canada fut suspendue. La proposition faite par le Gouvernement de Lord Melbourne d'agir de même pour la constitution de la Jamaïque en 1839, sans consulter la colonie, rencontra l'opposition de Sir Robert Peel, et amena la démission du gouvernement.

La vieille constitution de la Jamaïque fut bien abolie en 1866, mais seulement après que le Pouvoir législatif de la colonie eut donné un avis favorable. Ce même procédé de consultation préalable fut suivi pour la refonte de l'administration des autres îles des Indes occidentales.

Parmi les grandes colonies fédérales, seule l'Australie fut constituée par un Act impérial. L'intervention du Parlement métropolitain s'explique ici par le désir exprès manifesté dans ce sens par les différentes colonies australiennes (2).

Nous venons de passer en revue les cas où le Parlement Impérial n'a *pas* à intervenir. Cette abstention du pouvoir central vis-à-vis des colonies et de leurs questions intérieures est la règle générale. Toutefois le Parlement d'Empire intervient quelquefois

1. *British Rule and jurisdiction beyond the Seas*, p. 92.

2. Voir le préambule du « Commonwealth of Australia Constitution Act », 1900.

législativement. Voyons comment et dans quelles circonstances :

Si nous nous reportons aux dix dernières années, qui marquent l'apogée de la politique coloniale anglaise, on remarque que la législation impériale se produit principalement dans trois cas, ce qui nous donne trois nouvelles règles coutumières, complément des précédentes.

3° Le Parlement d'Empire légifère lorsqu'il s'agit d'une question de politique impériale.

Il en fut ainsi avec l'Act sur la traite des esclaves de 1824. Cet Act renforçait, en les amendant, les lois concernant l'abolition de l'esclavage, et les rendait applicables à toutes les colonies. En 1843, elles devaient être étendues à tous les sujets britanniques même ceux résidant à l'étranger.

Un autre exemple de cette intervention du Parlement impérial nous est fourni par l'Act de 1870 sur l'enrôlement des étrangers. Il vise la neutralité des nationaux pendant la durée d'une guerre entre pays en paix avec l'Angleterre.

L'Act sur la marine marchande de 1894, confirmant certaines lois antérieures, rentre dans la même catégorie. Il s'applique en effet à toutes les colonies et possessions britanniques.

4° Le Parlement d'Empire légifère également lorsqu'une loi doit agir au delà du territoire d'une possession déterminée.

C'est la même raison que précédemment ; les lois faites par les colonies ne peuvent pas avoir une application extraterritoriale.

Notons cependant certaines exceptions prévues par les lois d'Empire elles-mêmes.

Ainsi le Conseil législatif de l'Inde britannique possède dans certains cas, à la suite d'Acts impériaux qui le lui accordent spécialement, le pouvoir de légiférer pour des personnes en dehors du territoire.

Ce n'est qu'une exception à la règle générale qui veut nécessairement l'intervention du Parlement métropolitain.

A cette obligation obéit notamment l'Act de 1881 sur les criminels en fuite. Il établit que toute personne en fuite, accusée d'avoir commis un crime dans une partie quelconque des possessions britanniques, peut être arrêtée n'importe où en terre anglaise pour être renvoyée au lieu du crime, dans des conditions que l'Act détermine.

5° Le Parlement impérial peut enfin légiférer lorsque le gouvernement local de la colonie en question en a fait une demande expresse.

Ceci se produit principalement dans deux cas :

a). — Une colonie réclame quelquefois une nouvelle constitution, ou un amendement à celle qu'elle possède. Elle peut aussi demander son union avec une ou plusieurs autres possessions.

Ainsi, en 1854, les colonies de l'Australie du Sud

Tasmanie, Nouvelles Galles du Sud, et Victoria sollicitèrent l'assentiment de la Couronne pour de nouvelles constitutions qu'elles lui proposèrent. Une sanction spéciale du Parlement britannique fut accordée par un Act aux deux dernières colonies. Les autres durent se contenter du simple assentiment métropolitain. Deux années plus tôt, le Parlement impérial avait déjà, à la demande de la Nouvelle-Zélande, passé un Act lui concédant un gouvernement représentatif. L'Act qui établit en 1900 le Commonwealth d'Australie est un autre exemple, plus récent, d'un Act impérial, conséquence d'une demande faite par des colonies.

b). — Demande est également adressée au Parlement Impérial de légiférer lorsqu'un doute s'élève sur la validité d'une loi passée par la législature d'une possession. Ceci se produisit pour une loi faite par le Parlement de l'Australie du Sud en 1861, loi de répartition que l'on n'appliquait pas, la supposant inconstitutionnelle. A la suite de la demande adressée par la Colonie, le Parlement impérial fit un « Confirmation Act » en 1863, afin de détruire tous les doutes sur la validité de la dite loi. Citons encore comme exemple plus récent le « Colonial Law » Confirmation Acts de 1901. Il confirma plusieurs Acts passés dans les colonies dont on discutait la validité comme n'ayant pas été soumis à l'approbation de Sa Majesté. C'étaient le « New South Wales

federal Elections Act » et le « Parliamentary Electorates Redistribution Act », le « Queensland Parliament of the Commonwealth Elections Act » et le « Election Acts (1885-1898) Amendment Act » ; le « Western Australia Act » qui corrigeait certaines dispositions du « Constitution Act Amendment Act » de 1899, et enfin le « Constitution Act Amendment Act » de 1900.

Les trois dernières règles, ou mieux les « habitudes » que je viens de mentionner ne doivent pas être regardées comme épuisant la liste des cas coutumiers dans lesquels la législation impériale est nécessaire. Je les cite pour montrer que le Parlement impérial, tout en gardant le pouvoir suprême, n'exerce ce pouvoir que dans des cas spéciaux. Son intervention reste donc de toute évidence une exception.

Il n'y a pas que le Parlement d'Empire qui ait seul le droit de légiférer pour les colonies. Tout en lui restant subordonnée la Couronne possède la même prérogative, qu'elle exerce au moyen d'Ordres en Conseil, c'est-à-dire par ordres arrêtés en Conseil privé. Ce droit lui est reconnu à l'égard de toutes les possessions acquises par conquête ou par cession.

Le « British Settlements Act » de 1887, a donné également à la Couronne plein pouvoir pour légiférer dans tous les nouveaux établissements à l'intérieur des possessions britanniques, et d'y établir, partout où il serait nécessaire, des Cours de justice. Dans

certains cas, et pour quelques colonies déterminées, la Couronne a abandonné ses droits de légiférer par Ordre en Conseil. De plus, lorsqu'un gouvernement représentatif a été une fois accordé à une colonie, la Couronne ne peut plus exercer sa première prérogative. Pratiquement, toute la législation retenue devient alors l'œuvre du ministère en fonctions.

Cette manière de légiférer directement par la Couronne n'est que rarement usitée, excepté pour les « Colonies de la Couronne » (Crowns colonies) c'est-à-dire celles qui ne possèdent pas d'institutions représentatives. Même en ce qui concerne ces dernières, les Ordres en Conseil forment bien plutôt l'exercice d'un pouvoir réglementaire, pouvoir de suspendre ou de promulguer un Act impérial à l'intérieur d'une colonie qu'un véritable moyen de législation.

Ces Ordres en Conseil sont ainsi pris le plus souvent en conséquence d'Acts impériaux sans avoir eux-mêmes le caractère d'Acts semblables.

Ainsi, l'application d'un Act dans une colonie peut être retardée jusqu'à ce qu'un Ordre en Conseil intervienne pour le faire entrer en vigueur. L'Act de 1870 relatif à la monnaie donne pouvoir à la Couronne de déterminer si l'Act, en entier ou en partie, sera applicable dans une colonie ; s'il le sera avec ou sans modifications. Par contre les Ordres en Conseil peuvent suspendre dans une possession un Act, ou telle de ses dispositions déterminée.

L'Act d'extradition de 1870 nous le prouve. Dans sa section 18 il décide en effet que la Couronne peut le suspendre, en tout ou en partie, dans les colonies où existent certaines garanties sur la poursuite et la capture des criminels en fuite qui s'y sont réfugiés.

A côté et en opposition de ces Ordres en Conseil, pris généralement à la suite d'un Act impérial, existent les « Prerogative Orders ». Ils comprennent les Chartes et les Lettres patentes. Ces « Prerogative Orders » sont émis en vertu de la prérogative royale définie ainsi par le professeur Dicey :

« Le résidu du pouvoir arbitraire et discrétionnaire, laissé aux mains de la Couronne (1). »

Aujourd'hui, la pratique constitutionnelle veut que ces pouvoirs discrétionnaires soient exercés sur l'avis préalable et nécessaire d'un ou de plusieurs des ministres ; ces derniers responsables.

Les exemples les plus intéressants sont ceux de « Prerogative Orders » accordant des constitutions aux colonies. Récemment aussi ce sont des « Prerogative Orders » qui ont nommé des gouverneurs au Transvaal, et à la Rivière Orange, et y ont établi des Cours de justice.

Toutefois, le plus souvent, c'est là une matière réservée à l'autorité réglementaire.

1. Dicey, *Law of the Constitution*. 5^{me} édition, p. 354.

Droit de veto de la Couronne.

La Couronne possède encore un autre pouvoir que celui de légiférer par Ordre en Conseil. Elle fait alors en quelque sorte, par l'intermédiaire du Gouverneur, partie intégrante du pouvoir législatif d'une colonie. Elle possède, en effet, le droit d'accepter ou de refuser les Bills, votés par la colonie; c'est *le veto*.

En Angleterre, le veto n'existe plus. La coutume refuse à la Couronne le pouvoir de repousser un Bill, voté par les deux Chambres du Parlement impérial.

Mais cette faculté lui est conservée relativement aux colonies. Elle peut l'exercer seule par l'intermédiaire de son représentant, le Gouverneur, ou avec l'avis du Conseil privé.

Dans chaque colonie, le Gouverneur qui représente la Couronne et est nommé par elle (en pratique par le ministre en fonctions) peut donner ou retarder son assentiment aux lois votées par la législation locale. Aucune loi n'est valable si elle n'a été expressément approuvée (1).

Certaines lois sont également votées sous condition suspensive; c'est-à-dire qu'elles n'auront aucun effet dans la colonie avant une confirmation spéciale de la Couronne. Dans d'autres cas, et par analogie, le

1. Colonial Office Rules and Regulations.

Gouverneur doit réserver lui-même certaines lois à l'assentiment direct de la Couronne.

Toute loi après avoir reçu l'approbation du Gouverneur (excepté celles contenant une clause suspensive) entre en vigueur immédiatement, à moins d'une clause contraire fixant une date postérieure. Mais la Couronne conserve toujours le droit de la rejeter, de la *désapprouver*. Si elle s'y décide, la loi cesse de s'appliquer à la date où son rejet est publié dans la colonie.

Ainsi, si nous nous résumons, nous voyons que le droit de veto s'exerce pratiquement de quatre façons différentes :

a). — Le Gouverneur peut refuser son approbation à une loi passée dans sa colonie.

b). — Il peut réserver une loi à l'assentiment direct de la Couronne au lieu d'exercer lui-même ses droits de veto, et la Couronne peut rejeter la loi.

c). — La loi peut contenir une clause retardant son entrée en vigueur jusqu'à une confirmation spéciale de la Couronne, et cette confirmation nécessaire peut ne pas être donnée.

d). — Le Gouverneur peut approuver une loi que la Couronne plus tard *désapprouvera*.

Dans les trois premiers cas, la loi reste ce que la loi anglaise appelle Bill. Dans le dernier, elle devient un Act, qui sera finalement rejeté (1).

1. On donne en Angleterre le nom de *Bill* à une loi votée par les deux Chambres et qui n'a pas reçu l'assentiment royal. Lorsque le

Il n'y a pas, légalement parlant, de limite à l'exercice de ces moyens de contrôle sur la législation coloniale ; mais ici, comme toujours en Angleterre, la pratique est différente de la théorie.

Une coutume constitutionnelle limite strictement les cas où le *veto* peut être exercé.

Sir Henry Jenkins dans son livre *British Rule et jurisdiction beyond the Seas* n'en voit que deux.

A). — Lorsque, d'après l'opinion des fonctionnaires judiciaires de la Couronne, la loi coloniale en question dépasse les pouvoirs accordés à la législature ;

B). — Lorsque, l'application de la loi léserait les intérêts généraux de l'Empire.

Et cette dernière classe, hâtons-nous de l'ajouter, diminue sans cesse d'importance et de compréhension. En effet, l'interprétation de ce qui peut être « intérêt général de l'Empire » se restreint progressivement.

Quelques exemples nous le feront aisément comprendre.

Des lois coloniales légitimant des mariages de veuf avec sa belle-sœur furent autrefois désapprouvées sous le prétexte qu'elles étaient contraires à l'intérêt de la politique générale. Depuis, l'approbation royale a été donnée à d'autres lois semblables, l'interpréta-

Bill a été confirmé, il devient alors un *Act*. Dans quelques crown colonies on le nomme aussi *Ordinance*.

tion de ce qui peut être « politique générale » ayant changé.

La première loi de cette nature avait été votée en Australie du Sud et la Couronne avait exercé son veto cinq fois consécutivement. La loi fut enfin approuvée à la sixième fois.

Aujourd'hui, au contraire, des lois semblables, contenant les mêmes dispositions sur le mariage des veufs, s'appliquent dans les Nouvelles-Galles du Sud, en Tasmanie, Queensland, Victoria, Nouvelle-Zélande, au Canada, au Cap, etc.

∴

Nous avons ainsi fini d'examiner la suprématie législative du Royaume-Uni, envers ses colonies, et passé en revue ses différentes manifestations.

Voyons maintenant ce qu'est la suprématie exécutive, et comment elle s'exerce.

B

SOUVERAINETÉ EXÉCUTIVE

Le pouvoir de faire ou de détruire une loi, en un mot le pouvoir législatif, ne forme qu'une seule des trois grandes fonctions du gouvernement impérial.

Il n'y a pas seulement qu'à établir des lois ; il est nécessaire aussi de les faire respecter dans les pays pour lesquels elles ont été faites.

Le pouvoir chargé de ce rôle dans toute société civilisée, est le pouvoir exécutif.

Suivant la loi anglaise, ce pouvoir est représenté par la Couronne seule, mais la pratique constitutionnelle a depuis longtemps, dans ce pays parlementaire par excellence, changé une fois de plus la théorie. C'est bien le Roi qui exerce le pouvoir exécutif, mais il agit sur l'avis de ses ministres seuls responsables. En tout ce qui touche à l'exécutif, le Royaume-Uni est encore souverain sur la « plus grande Bretagne ».

Le gouvernement britannique exerce la suprématie exécutive sur ses différentes possessions par l'intermédiaire des différents Secrétares d'État.

Ainsi le Ministre de l'Intérieur est chargé du gouvernement de l'île de Man et de l'archipel de la Manche.

Le Secrétaire d'État pour l'Inde de celui de l'Inde anglaise.

Le Ministre des Colonies enfin (Secretary of State for the colonies) a sous sa responsabilité directe l'administration de toutes les autres possessions britanniques.

Chacun de ces ministres a sous sa haute direction respective un corps de fonctionnaires civils, composant le personnel du ministère de l'Intérieur, du ministère de l'Inde et du Colonial Office.

A ce dernier, nous consacrerons plus loin tout un chapitre et nous ferons l'analyse détaillée de son or-

ganisation. Qu'il suffise ici d'indiquer que nous retrouvons à la tête de tous ces départements, immédiatement après le Ministre, membre du Cabinet, un ou plusieurs Sous-Secrétaires d'État permanents, ne faisant pas partie du gouvernement en fonction et ne se retirant pas avec lui.

En ce qui concerne la suprématie exécutive de la métropole sur ses colonies, trois points principaux sont à examiner.

Ils concernent :

1° Le gouverneur ;

2° La défense militaire et navale ;

3° Le pouvoir reconnu au gouvernement de lier ses possessions par des traités conclus directement par la métropole avec d'autres puissances.

1° Le Gouverneur.

Dans chaque colonie, la Couronne nomme un Gouverneur pour y exercer le pouvoir exécutif suprême. Il agit d'après les ordres directs et les instructions du Secrétaire d'État pour les colonies. Dans presque tous les cas, à de très rares exceptions près, le Gouverneur est assisté d'un Conseil exécutif. Dans les colonies autonomes, le Conseil exécutif est le ministère de la Colonie au pouvoir ; l'autorité directe du Gouverneur y est alors strictement limitée. Quelques

auteurs vont jusqu'à le comparer à celui d'un ambassadeur accrédité auprès d'une puissance étrangère.

Il est évident que les fonctions du Gouverneur sont essentiellement variables suivant la colonie où il réside, et le degré de liberté accordé à la possession. Malgré cette diversité, on peut tirer quelques traits communs à la fonction, qui s'appliquent à toutes les catégories de ces hauts fonctionnaires coloniaux :

Au point de vue de sa nomination. — Un Gouverneur est nommé par la Couronne et conserve ses fonctions aussi longtemps qu'elle veut, mais généralement sa nomination n'est valable que pour six ans. Elle est faite naturellement par le ministère au pouvoir et consiste en une commission signée de la main royale dans laquelle on se reporte nécessairement aux lettres patentes créant le dit office de Gouverneur. Des instructions spéciales sont données en même temps et dans des formes semblables, et l'ensemble de ces documents constitue ce qu'on nomme couramment « The Governor's Commission ». Le Secrétaire d'État pour les colonies en exercice contresigne le sceau royal.

Au point de vue de ses pouvoirs. — Il a été jugé par le Comité judiciaire du Conseil privé que les pouvoirs d'un Gouverneur sont exactement limités par les termes exprès de sa Commission. Il ne possède pas toutes les prérogatives exécutives de la Couronne

en Angleterre mais seulement les pouvoirs qui lui sont expressément conférés dans sa « Commission ».

En ce qui concerne notamment le droit de grâce, le Chief justice du Canada a, dans une affaire célèbre, rendu l'avis suivant, qui est désormais généralement la règle suivie : « Le droit de grâce ne fait « partie qu'extraordinairement des pouvoirs du Gouverneur. Il ne peut être exercé par lui que dans « l'absence d'une autorité législative compétente, et « d'après des instructions spécialement données par « la Couronne. »

Un droit de grâce limité est toutefois toujours concédé aux Gouverneurs des colonies. Mais les limites à leurs pouvoirs doivent être toujours établies d'après la coutume régnant dans la possession où ils résident.

A côté des pouvoirs accordés expressément au Gouverneur dans ses lettres de Commission, existe un pouvoir général (tel est du moins l'avis d'un auteur des plus compétents en matière coloniale, M. Todd) (1) qui lui laisse l'autorité suffisante pour agir en tout ce qui est directement ou indirectement conséquence de l'administration de la colonie où l'a placé la confiance du souverain dont il représente les fonctions et l'autorité.

1. *Parliamentary Government in the British Colonies*, 2^e éd., p. 36.

En outre des instructions contenues dans sa commission, un Gouverneur reçoit occasionnellement des instructions spéciales de son gouvernement. Quant aux règlements généraux sur les devoirs des Gouverneurs, ils sont élaborés par le Colonial Office et font partie des « Colonial Office Rules and Regulations » (1).

Les instructions spéciales qu'un Gouverneur est susceptible de recevoir, proviennent directement du Secrétaire d'État, qui est responsable devant le Parlement du gouvernement de la dite colonie.

Au point de vue de sa responsabilité. — Il est désormais établi qu'un Gouverneur est légalement responsable de ses actes. Il peut être poursuivi à la fois devant la Haute Cour d'Angleterre et devant les tribunaux de sa colonie, et tenu des dommages aux personnes ou aux propriétés causés par des actes illégaux.

Mais il n'est pas personnellement responsable des actes accomplis dans la mesure de sa capacité officielle. En cette matière, il encourt la même immunité qu'un juge dans l'exercice de ses pouvoirs.

Il peut cependant être accusé devant le « King's Bench Division » de la Haute Cour, ou jugé par une commission spéciale, pour crimes.

En 1802, nous voyons que le Gouverneur Wall fut

1. Ces « Colonial Office Rules and Regulations » sont publiés dans le *Colonial Office List*, annuaire du Ministère.

condamné et exécuté pour meurtre. Un châtiment corporel exagéré infligé sur son ordre avait entraîné la mort de la victime. Wall était alors Gouverneur de l'Afrique de l'Ouest (1).

2° Défense militaire et navale de la colonie.

L'ensemble des forces britanniques, armée et marine, chargées de protéger la « plus grande Bretagne » aussi bien que le Royaume-Uni, est nominale-ment sous le haut commandement de la Couronne.

Mais ces forces ne peuvent être levées sans le consentement du Parlement. Elles sont levées et administrées par la Couronne sur l'avis du Cabinet.

Le Secrétaire d'État pour la Guerre, et le premier lord de l'Amirauté sont respectivement responsables pour l'armée et la marine. Ils font tous les deux parties, comme ministres, du Cabinet.

Récemment, un sous-comité du Cabinet a été formé sous le nom de « Conseil de défense nationale » dans le but d'aider aux travaux du Cabinet en tout ce qui touche à la Guerre.

C'est au nom de la Couronne que les officiers sont commissionnés et les hommes recrutés par les différents services.

1. Voir à l'annexe 3, la liste des Gouverneurs généraux et Gouverneurs des colonies.

Il n'existe plus de forces militaires à effectifs réguliers dans la plupart des possessions britanniques excepté l'Afrique du Sud, l'Inde, et, bien entendu dans ces différentes colonies que leur essence même impose comme stations militaires ou navales, c'est-à-dire Gibraltar, Malte, la Bermude. Il en est de même encore en ce qui regarde les stations navales des colonies autonomes, par exemple comme Halifax.

Pour leur propre défense, les différentes possessions britanniques possèdent une milice volontaire. Ces forces locales sont directement sous le contrôle du gouvernement de la colonie. Quant aux troupes impériales, elles demeurent sous la main de la Couronne, n'importe où elles peuvent être stationnées.

Le commandement en chef appartient au Gouverneur.

Aucune colonie anglaise ne possède une véritable flotte, mais quelques possessions ont à demeure un certain nombre de navires.

Toutefois, et c'est un des points capitaux discutés lors de la dernière conférence intercoloniale de 1907 à Londres, les colonies autonomes contribuent pour leur part respective aux dépenses de la marine britannique d'une façon directement en rapport avec l'importance de l'escadre stationnée dans leurs eaux.

3° Pouvoir reconnu au Gouvernement de lier ses possessions par des traités conclus directement par la métropole avec d'autres puissances.

Le pouvoir de conclure des traités internationaux réside uniquement dans la Couronne, mais la pratique constitutionnelle, toujours différente de la théorie, l'accorde au gouvernement en fonction qui agit « au nom et place » de la Couronne.

La loi veut que les traités passés par l'Empire lient de droit les colonies.

Aucune possession ne peut conclure un traité, sauf le cas d'un Act spécial du Parlement de Westminster lui en conférant le pouvoir.

Les traités conclus par la métropole s'appliquent aussi de droit, nous venons de le voir, dans les différentes colonies, sans qu'il y ait besoin d'un Act d'homologation de leur Parlement.

En fait, les colonies autonomes ont souvent voté des ordres du jour de défiance contre certains traités. Aussi est-il devenu aujourd'hui pratique constitutionnelle pour le Gouvernement métropolitain, de consulter ces colonies avant de les engager dans un traité les intéressant directement.

C

SUPRÉMATIE JUDICIAIRE

Nous avons étudié deux des pouvoirs gouvernementaux où s'affirme la suprématie du Royaume-Uni sur ses possessions.

Il nous reste à envisager la troisième et dernière forme de cette suprématie : le pouvoir judiciaire.

La suprématie judiciaire de l'Angleterre s'exerce par l'intermédiaire du Comité judiciaire du Conseil privé, qui forme la Cour suprême d'appel pour toutes les affaires civiles ou criminelles des possessions britanniques.

Le « Judicial Committee of the Privy Council » a été constitué successivement par les « Judicial Committee Acts » de 1833 et 1881, les « Appellate jurisdiction Acts » de 1876 et de 1887, et le « Judicial Committee Amendment Act » de 1895.

Ce haut corps judiciaire comprend le Lord Président en fonctions, les anciens Lords Présidents, le Lord Chancelier, divers membres du Conseil privé qui occupent ou ont occupé certaines situations dans la magistrature, les Lords justices d'appel et quelques juges coloniaux choisis.

Un certain nombre seulement siègent régulièrement; le quorum nécessaire est de trois.

Les appels en matière coloniale sont théorique-

ment adressés au Roi en son Conseil, le Comité judiciaire les recevant et les transmettant au Roi avec un avis préalable. En conformité avec l'avis donné intervient un Ordre du Roi en son Conseil qui statue sur l'appel formé.

La prérogative royale, exercée pratiquement par le Judicial Committee of the Privy Council est absolue en théorie sur toutes les Cours des possessions britanniques, et en ce qui concerne tous les cas civils et criminels. Toutefois, le droit d'appeler de ces cours coloniales est limité, à la fois par des lois coloniales et par la coutume.

L'inconvénient de l'appel en matière criminelle est si grand, ses conséquences quelquefois si déplorables et si nuisibles à la bonne administration de la justice dans les colonies, que le Comité judiciaire du Conseil privé répugne essentiellement à admettre un appel de cette catégorie.

Il l'autorise cependant dans certaines circonstances relatives à des questions d'une importance générale dans la bonne administration de la justice.

En matière civile, la condition d'appel est généralement la nécessité qu'une certaine somme minime soit l'objet du litige. A côté de cette obligation première coexistent des règles de durée et de garanties à fournir.

La section 74 du « Constitution Act » de la fédération australienne décide qu'on ne peut appeler au

Roi en son Conseil d'un arrêt de la Haute Cour d'Australie dans certains cas ; lorsqu'il s'agit par exemple d'un procès relatif aux limites du pouvoir soit entre l'État fédéral et les États particuliers, soit entre plusieurs États fédérés. Cette impossibilité cesse si la Haute-Cour australienne a donné expressément son autorisation en déclarant que la matière jugée pouvait entraîner la décision dernière du Roi en son Conseil.

C'est là une exception à la suprématie judiciaire générale de la métropole mais cette faveur a été concédée à l'Australie par un Act Impérial.

La suprématie judiciaire du Royaume-Uni se trouve donc ainsi respectée.

Cette suprématie générale est la troisième garantie que possède le gouvernement de Londres contre l'excès de pouvoirs des législatures ou des gouvernements respectifs des colonies.

Le Comité judiciaire du Conseil privé par son droit de révision sur les décisions des Cours coloniales, spécialement sur les arrêts relatifs à la validité d'Acts passés par les Parlements ou par les Cabinets des différentes possessions contribue d'une façon puissante à sauvegarder la suprématie législative et exécutive du Royaume-Uni.

Ainsi l'ensemble coordonné de ces trois suprématies assure à l'« Empire » l'unité d'administration centrale dont il a besoin pour subsister.

CHAPITRE TROISIÈME

Le Colonial Office Son organisation intérieure et son fonctionnement

Nous venons de résumer les grandes lignes et les principes de l'administration centrale des colonies britanniques. Pour diriger cette administration et la coordonner il existe un corps de fonctionnaires qui s'occupe de tout ce qui a rapport aux colonies.

Ce corps central de direction chargé d'assurer l'unité indispensable de gouvernement est le *Colonial Office*. Si nous prenons le mot « office » dans un des sens qu'il possède en français, celui de *ministère*, le Colonial Office de Londres apparaît à peu près comme l'équivalent en Angleterre de notre ministère des Colonies (1).

Il s'agit maintenant de l'étudier dans son état actuel.

Suivant une définition très caractéristique de

1. Il faut bien se garder de confondre, comme on le fait souvent en France, même dans les plus hautes sphères de l'administration coloniale, le Colonial Office qui est le ministère, avec l'équivalent à Londres d'un organe de renseignements économiques fonctionnant à Paris sous le nom « d'Office Colonial ». Ce serait un contre-sens absolu.

M. Paul Cambon, notre ambassadeur, le Colonial Office semble être, plutôt qu'un organe unique, une « série de directions juxtaposées ». C'est bien là l'impression dominante que donne d'abord ce ministère.

On désigne en effet en Angleterre sous le nom unique de « Colonial Office » une série d'administrations absolument distinctes, disséminées un peu partout dans Londres, ou même aux colonies, et qui n'ont de commun entre elles que le fait de se rapporter directement aux colonies ou aux questions coloniales (1).

A côté de ces institutions diverses et au-dessus en quelque sorte, se trouve l'organe de direction par excellence, le Ministère au sens précis du mot, ce que les Anglais nomment : « The Establishment », composé du Secrétaire d'État, responsable devant le Parlement, des Sous-Secrétaires d'État, et des nombreux bureaux ou directions qui assurent, sous leurs ordres, l'administration de l'immense empire colonial anglais.

Il nous faut donc avant d'arriver au « ministère » proprement dit, déblayer en quelque sorte le terrain où nous nous engageons, écarter ces services juxta-

1. Voir notamment sur cette confusion de services divers centralisés sous le nom de Colonial Office un très intéressant article de M. Ch. Bruce dans le numéro de mai 1906 de « l'Empire review ».

posés compris sous le nom générique de Colonial Office.

Ils sont au nombre de huit en ne comptant que les principaux :

- 1° « Crown agents » pour les colonies ;
 - 2° Institut impérial du Royaume-Uni, des Colonies et de l'Inde ;
 - 3° Agences d'émigration de Calcutta ;
 - 4° Bureau d'informations pour les émigrants ;
 - 5° Exchequer et Audit Department ;
 - 6° Jardin botanique de Kew ;
 - 7° Département impérial d'agriculture pour les Indes occidentales ;
 - 8° L'Institut royal des colonies.
- Jetons un coup d'œil rapide sur chacun d'eux ;

I

Les Agents de la Couronne pour les colonies. (The Crown agents for the colonies.)

Les Agents de la Couronne pour les colonies sont des agents commerciaux et financiers en Angleterre, de toutes les colonies de la Couronne qui, en raison de leur mode d'administration, entraînent la responsabilité du Ministre, aussi bien que des protectorats relevant du Ministère des Colonies ou de celui des Affaires étrangères.

Ils reçoivent directement leurs instructions des

gouvernements coloniaux qu'ils représentent, mais agissent sous le contrôle supérieur du Secrétaire d'État dans les affaires importantes, ou lorsqu'une question de principe doit être résolue.

Les règlements sur les colonies déterminent les conditions dans lesquelles les Crown Agents sont tenus d'obéir aux ordres de leurs colonies.

Jusqu'en 1833, chaque colonie nommait son agent particulier à Londres, mais à cette époque, les Crown Agents furent constitués en un corps unique à l'exception de six d'entre eux qui continuèrent pendant un certain temps à représenter personnellement quelques possessions des Indes occidentales.

En 1901, M. Chamberlain, alors ministre, institua une Commission d'enquête chargée d'élaborer pour les Crown Agents un nouveau règlement, et de perfectionner l'institution. Elle en fit les agents commerciaux et financiers actuels et leur donna leur réglementation d'aujourd'hui. Les fonctions des Crown Agents se rapportent à quatre groupes généraux de questions que nous pouvons énumérer sous les rubriques :

Commerce ;

Finances ;

Emprunts.

Affaires diverses, parmi lesquelles l'émigration tient une place importante.

Leur utilité s'affirme surtout en ce qui concerne les travaux publics, notamment les ports et les chemins de fer.

Lorsque des travaux publics d'une certaine importance sont entrepris dans une colonie, toutes les affaires qui s'y rattachent et qui sont nécessairement à traiter dans la métropole passent par les mains des Crown Agents.

A côté de ces fonctions considérables, nous les voyons également s'occuper de tout ce qui a rapport aux salaires, pensions, prêts temporaires aux colonies. Dans toutes ces différentes matières, ils rendent de signalés services.

Les colonies dotées de gouvernement responsable ne peuvent se dispenser de l'obligation d'avoir à Londres des Crown Agents, ou du moins un service métropolitain y correspondant. Aussi entretiennent-elles à Londres des agences privées personnelles, où se traitent toutes les affaires les intéressant qui seraient de la compétence des Crown Agents pour les autres possessions.

C'est le Secrétaire d'État qui nomme les Crown Agents et fixe leurs émoluments, pour chaque catégorie d'affaires qu'ils sont susceptibles de traiter. Ce sont les colonies qui payent leur agent respectif d'après ce tarif, et qui prennent également à leur compte toutes les dépenses générales.

De cette façon l'institution apparaît financièrement

indépendante, elle ne nécessite pour l'établissement de son budget aucun vote du Parlement.

Toutefois, ses comptes restent malgré tout sous le contrôle de l'Audit Office (Cour des Comptes) et sont rendus au Secrétaire d'État (1).

II

Institut impérial du Royaume-Uni, des Colonies et de l'Inde.

*(The Imperial Institute of the United Kingdom
the Colonies et India.)*

L'Institut impérial élevé à South-Kensington comme monument national en mémoire du jubilé de la reine Victoria fut inauguré par elle en mai 1893.

Son principal objet est d'encourager et de perfectionner l'utilisation des ressources commerciales et industrielles de l'Empire en organisant des expositions des produits naturels de l'Inde et des Colonies.

Jusqu'aux derniers mois de 1902, l'Institut impérial était administré par un comité dont le roi

1. Un exposé complet et détaillé de l'origine et des fonctions des Crown Agents se trouve dans un rapport présenté au Parlement en août 1881.

Des renseignements postérieurs complémentaires sont donnés par un message du ministre des Colonies en date du 26 février 1904.

Enfin, on peut lire avec fruit un article du « Times » consacré à cette institution en date du 2 août 1904.

Edouard VII, alors Prince de Galles, était le président, assisté d'un Conseil exécutif où étaient représentées, avec l'Empire des Indes, toutes les colonies et possessions britanniques.

En juillet 1902, un Act du Parlement transféra la direction de l'Institut au Ministère du Commerce (Board of Trade). Il était assisté dans ses travaux d'un Conseil consultatif comprenant, entre autres, des représentants de l'Inde et l'India Office, des colonies et du Colonial Office.

Enfin, à la date du 1^{er} octobre 1907, en vertu d'un accord entre le Secrétaire d'État pour les colonies et le Ministère du Commerce, et après approbation du Ministre de l'Inde, la haute main sur l'Institut impérial fut définitivement transmise au Ministre des Colonies.

Il exerce son autorité au moyen d'un Comité de trois membres pris respectivement dans les ministères qui se partageaient avant la direction de l'Institut.

III

Agences d'émigration établies à Calcutta.

*(Colonial Government emigration
agencies at Calcutta.)*

Afin de remédier à l'absence de main-d'œuvre dans certaines colonies, des agences ont été consti-

tuées dans l'Inde depuis plus de cinquante ans pour faciliter l'émigration des indigènes dans les possessions britanniques.

Deux agences du gouvernement fonctionnent à Calcutta. L'une s'occupe des colonies de la Trinité, de la Jamaïque, des îles Maurice et Fiji. La seconde est chargée de la Guyane anglaise et du Natal. Les fonctionnaires qui assurent le service de ces agences font partie des services civils (Civil service) et sont nommés directement par le Secrétaire d'État.

IV

Bureau d'informations pour les Émigrants.
(*Emigrants' information Office.*)

Établi par le gouvernement en octobre 1886, afin de donner aux émigrants des renseignements précis, détaillés, et puisés à bonne source sur les pays où ils se rendraient, ce bureau fut dès son origine placé sous le contrôle du Colonial Office. Il y est toujours demeuré.

Le Secrétaire d'État pour les colonies en est le président nominal, mais il n'exerce pas ses fonctions dans la pratique. Il a le droit de nomination sur tous les membres du bureau et doit être consulté quand surgit une difficulté quelconque.

A l'origine, la compétence de ce service était res-

treinte aux seules colonies britanniques, et plus spécialement encore aux possessions situées en dehors des tropiques et susceptibles de devenir colonies de peuplement. Mais l'expérience des dernières années a rendu nécessaire l'extension des services de ce bureau. Il donne aujourd'hui des renseignements non seulement sur toutes les colonies anglaises quelles qu'elles soient, mais encore sur les pays étrangers.

Dans ce dernier cas, les renseignements fournis sont recueillis par l'intermédiaire du Ministre des Affaires étrangères et les représentants de Royaume-Uni à l'étranger.

Lorsqu'il s'agit des colonies, le bureau se renseigne en partie à des sources officielles, en partie à des sources privées.

Le rôle de l'Emigrants' Information Office, consiste principalement à répondre aux demandes des classes pauvres, en ce qui concerne l'émigration. En 1908, une statistique nous apprend que 16.463 lettres ont été reçues par les différents services et que 95.605 furent envoyées. C'est un chiffre de correspondance digne à lui seul d'un ministère.

V

Echiquier et Département des Comptes.

Subdivision des comptes des colonies.

(Exchequer and Audit Department. Audit of colonial accounts.)

Les comptes de certaines des colonies de la Couronne (Crown colonies) et de quelques protectorats sont contrôlés au ministère des Finances. (Exchequer) dans son département des Comptes, sous la haute direction du Contrôleur général assisté du Secrétaire d'État pour les Colonies. Les possessions du Nyasaland, de l'Afrique de l'Est, de l'Ouganda avec tout ce qui concerne son chemin de fer, du Somaliland ressortent pour leurs finances à la direction des Lords commissaires du trésor.

Les comptes du gouvernement de Zanzibar sont examinés par le Contrôleur général à la demande du Ministre des Affaires étrangères.

VI

Jardin botanique de Kew.

(Royal Botanic Gardens, Kew.)

Kew, un des faubourgs de Londres en aval sur la Tamise, possède depuis 1759 un jardin d'essai, éta-

bli à cette époque par Augusta de Saxe Gotha, princesse douairière de Galles.

Georges III maintint l'établissement avec l'assistance scientifique de Sir Joseph Bank qui en fut directeur pendant la majeure partie de sa vie.

Les premières cultures coloniales y furent faites à la suite des voyages de Cook à la Nouvelle Hollande de 1768 à 1780. C'est à Sir J. Bank que revient l'honneur d'avoir fondé le système d'échange inter-colonial des différents produits coloniaux, par l'intermédiaire des jardins botaniques de Kew. Ce système fut couronné de succès et s'est toujours perpétué depuis son inauguration en 1787.

Après la mort de Georges III et de Sir Bank en 1820, on assista à un léger abandon du jardin colonial et en 1838 le gouvernement paraît avoir envisagé sérieusement sa suppression. Toutefois, l'opinion publique s'étant émue, une commission fut constituée dans le but d'étudier la réorganisation de l'institution. Un rapport très documenté fut présenté au Parlement en 1840 et conclut en faveur du maintien de Kew Gardens.

Les lignes suivantes que j'en extrais feront ressortir l'objet et l'utilité du nouvel établissement transformé.

« Ce jardin national, y est-il dit, doit être le centre autour duquel pourront s'organiser à l'avenir
« des établissements secondaires d'acclimatation.

« D'une institution botanique ainsi comprise, le gou-
« vernement pourra facilement obtenir les rensei-
« gnements authentiques les plus précis et les plus
« utiles sur tous les problèmes concernant de nou-
« velles cultures des colonies. On saura quelles sont
« les plantes et les produits susceptibles d'être ac-
« climatés dans les possessions anglaises, sans qu'il
« soit nécessaire de recourir aux informations tou-
« jours intéressées des établissements privés.

Le gouvernement adopta le projet de la Commis-
sion et en 1844, Sir W. J. Hooker fut nommé direc-
teur des nouveaux jardins.

Dès lors, des relations de plus en plus étroites
s'établirent entre les jardins botaniques de Kew et
le ministère des Colonies, et désormais l'institution
est en rapports constants avec les différents établis-
sements botaniques des colonies autonomes.

Les liens sont encore plus intimes avec les pos-
sessions relevant directement du Colonial Office. En
1902, le directeur des jardins de Kew a reçu le titre
de « Conseiller pour l'agriculture du Colonial Of-
fice » et l'institution est devenue école d'agriculture
coloniale.

VII

*Département impérial d'agriculture pour
les Indes occidentales.*

*(The imperial department of Agriculture
for the West Indies.)*

Cet établissement fut créé le 1^{er} octobre 1898, et pendant une première période de dix ans, les dépenses qu'il entraînait furent exclusivement supportées par les fonds métropolitains.

Mais depuis, les subventions gouvernementales qu'il recevait diminuent, et diminueront progressivement chaque année, pour disparaître complètement au bout de cinq ans, c'est-à-dire en 1912.

Aussi des mesures ont-elles été prises dans les différentes colonies afin de trouver l'argent nécessaire à son fonctionnement.

Le Département impérial d'agriculture pour les Indes occidentales a pour but de diriger et de contrôler les postes d'agriculture et d'essais dans les Indes occidentales, spécialement en ce qui concerne le sucre, d'établir des écoles d'agriculture, et d'enseigner cette science dans des écoles primaires et secondaires.

Le bureau central est établi à la Barbade. Le Commissaire-directeur correspond directement avec le

Colonial Office sur toutes les matières concernant le travail général du département, et il se maintient en relations avec les gouvernements respectifs des colonies dans les questions plus particulières. Son avis prévaut en matière d'agriculture dans la Jamaïque, la Guyane anglaise et la Trinité. Il inspecte ces colonies, et prête son concours, s'il lui est demandé, en tout ce qui touche à l'administration du département local d'agriculture. Il dirige les établissements botaniques d'essai, ainsi que les écoles d'agriculture, de Grenade, Saint-Vincent, Sainte-Lucie, La Barbade, La Dominique et des autres Antilles.

*
* *

Pour être complet dans cette énumération rapide des services secondaires du Colonial Office, il nous faut citer encore comme s'y rattachant, mais d'une façon très indirecte :

L'école de médecine tropicale à Londres.

L'école de Liverpool.

L'association coloniale des gardes-malades fondée en 1896.

Le bureau pour l'étude de la maladie du sommeil.

Le comité pour l'étude des maladies tropicales, constitué en juillet 1904 par le Secrétaire d'État, et qu'entretiennent des fonds fournis concurremment par le gouvernement métropolitain, par l'Inde et les colonies.

Mentionnons également les différentes associations coloniales.

Association de Ceylan, à Londres.

Association des Établissements du Détroit (Straits settlements).

Comité des Indes occidentales.

Club des Indes occidentales et enfin :

VIII

L'Institut royal des Colonies.

(Royal colonial Institute.)

La plus célèbre et la plus aristocratique des associations coloniales.

Fondée en 1868, elle voit à sa tête le Roi et le Prince de Galles.

Le but de l'Institut est de « procurer un lieu de « réunion aux personnes s'intéressant aux questions « coloniales, et à celles qui sont de la carrière ; d'établir une bibliothèque contenant tout ce qui a rapport aux possessions britanniques d'outre-mer ; de permettre et de faciliter toutes recherches ou études des scientifiques, littéraires, ou de statistique sur les « questions coloniales ».

L'Institut possède un hôtel splendide dans la Northumberland Avenue, avec une bibliothèque de plus de 72.000 volumes.

En janvier 1909, il comptait 4.440 membres parmi lesquels figuraient tous ceux qui ont un nom dans l'histoire coloniale de l'Angleterre.

Nous arrivons maintenant au ministère proprement dit, à l'étude du corps supérieur dirigeant qui forme le « Colonial Office » au sens restreint du mot. Cet ensemble de fonctionnaires chargés de l'administration centrale, que les Anglais désignent sous le nom de « The Establishment », s'étend sur plusieurs degrés depuis le Secrétaire d'État responsable, jusqu'au jeune « clerk » ou rédacteur, qu'un heureux résultat au « Civil service competition » vient de faire entrer dans les bureaux de Downing Street (1), et qui y commence une carrière, souvent très brillante par la suite.

Dans l'historique précédent, nous avons conduit l'étude de l'administration centrale jusqu'aux temps présents, et nous nous sommes arrêtés à la dernière réorganisation du Colonial Office en date de 1907. Elle fut une conséquence de la conférence intercoloniale tenue à Londres la même année. Cette nouvelle réorganisation ne modifia que les bureaux intérieurs, remplaçant, nous le verrons un peu plus loin, les divisions jusque-là géographiques par des divisions politiques.

Mais, à côté de ces transformations des rouages

1. Le Colonial Office est situé dans Downing Street. Le nom de la rue devient l'équivalent du ministère, comme chez nous on dit couramment « Le quai d'Orsay » pour le ministère des Affaires étrangères.

secondaires, l'essentiel n'a pas été modifié et subsiste tel qu'il était précédemment.

Nous examinerons d'abord la physionomie d'ensemble du Colonial Office dans son organisation supérieure demeurée sans changement.

Le Colonial Office, au sens anglais de « Establish-ment », au sens français de « Ministère », forme un des grands départements de l'administration anglaise. Il est un des neuf secrétariats d'État existant actuellement.

Il possède à sa tête un Secrétaire d'État responsable, membre du Cabinet, assisté d'un Sous-Secrétaire d'État. Au-dessous, un haut fonctionnaire avec le titre de Sous-Secrétaire d'État permanent, assisté de quatre Sous-Secrétaires adjoints, également permanents, assure et complète la direction supérieure.

Le Colonial Office a surtout un rôle politique de direction générale et de contrôle, et ses attributions purement administratives sont assez réduites.

D'une part, en effet, grâce à l'autonomie ou à l'initiative dont jouissent les diverses colonies, l'administration est très décentralisée.

D'autre part, tout ce qui concerne la comptabilité des marchés et approvisionnements est du ressort d'autres institutions : La « Colonial Audit Branch », du ministère des Finances, les Agents généraux des colonies autonomes et l'agence des colonies de la Couronne.

Le contrôle financier des colonies de la Couronne est complètement rattaché au ministère des Finances dont il forme une division : La *Colonial Audit Branch*, qui possède aussi dans ses attributions le contrôle des protectorats qui relèvent du Foreign Office.

Le Secrétaire d'État.

L'autorité de la Couronne sur ses colonies est exercée directement par le Secrétaire d'État, qui, outre la responsabilité collective du Cabinet dont il fait partie, a en plus une responsabilité personnelle et spéciale devant le Roi et le Parlement.

Il dirige les affaires ordinaires de son département sans en référer à ses collègues. Mais les questions les plus importantes, spécialement celles qui seront probablement discutées au Parlement, sont examinées par le Cabinet tout entier.

Il doit faire partie de l'une des deux Chambres. Point essentiel à remarquer, le Secrétaire d'État pour les colonies n'a pas sous sa direction toutes les possessions anglaises. Nous avons vu en effet qu'il existait un ministère spécial pour l'Inde (*India Office*). De plus, le ministère des Affaires étrangères a la haute main sur les protectorats à l'exception de Chypre et de quelques autres. Enfin, les protectorats indiens sont sous le contrôle du service des affaires étrangè-

res du gouvernement de l'Inde, et par conséquent sous celui de l'India Office.

Le rôle de gouvernement du ministre est restreint pour les colonies autonomes à un contrôle sur la législation de ces colonies, et sur l'application qui y est faite des lois existantes. Il possède un droit de veto sur toute leur législation, et, en général on peut dire qu'il est responsable du gouvernement des autres possessions en proportion inverse de l'autonomie qui leur a été accordée.

Il fixe les forces militaires nécessaires à leur protection et à leur défense, et dans cet ordre d'idées il collabore régulièrement avec le Secrétaire d'État pour la Guerre.

Son droit de « patronage » qui, dans les colonies autonomes se borne à la nomination du Gouverneur, (et toujours sur acceptation du gouvernement de la colonie) est beaucoup plus considérable dans les Crown colonies. Théoriquement, il y possède un droit général de nomination, sauf la réserve qu'il doit demander l'avis du premier ministre lorsqu'il y a des postes particulièrement importants à remplir.

En pratique, toutefois, il sait se borner à pourvoir aux postes les plus hauts. Seuls les fonctionnaires d'un certain grade sont ainsi directement nommés de Londres. C'est au contraire le Gouverneur qui pourvoit sur place aux emplois subalternes, lesquels se

trouvent de la sorte le plus souvent occupés par des résidents de la colonie.

Il suffit enfin d'ajouter que le Secrétaire d'Etat peut donner telles recommandations ou avis jugés par lui nécessaires aux conseils coloniaux, qu'il fait partie de droit du « Privy Council Committee for Trade » et qu'il touche un salaire annuel de £ 5.000, soit 125.000 francs.

Le Sous-Secrétaire d'État.

Le Sous-Secrétaire d'État doit nécessairement faire partie de la Chambre autre que celle où siège le Secrétaire d'État.

C'est même là la principale raison, la seule pourrait-on affirmer, de son existence.

En effet, d'après la coutume, la représentation au Parlement de chaque département important de l'État ne doit pas être limitée à l'une des Chambres seulement. Elle doit, toutes les fois que la chose est possible, avoir lieu dans les deux Chambres, afin de maintenir la parfaite harmonie entre les corps exécutif et législatif.

Toutes les fois que le représentant d'une branche particulière du service public dans l'une des Chambres est le ministre en chef de ce département avec siège au Cabinet (c'est le cas pour le ministre des

Colonies) ce département doit être représenté dans l'autre Chambre par un Sous-Secrétaire d'État.

Ce dernier n'est pas nommé directement par la Couronne ; dans la forme comme dans la pratique, il est choisi par le Secrétaire d'État.

Il touche par an £ 1.500, soit 37.500 francs.

Le Sous-Secrétaire d'État permanent et les quatre Sous-Secrétaires d'État adjoints permanents.

Ces Sous-Secrétaires d'État permanents sont en quelque sorte des chefs de bureaux hors classe. Ils représentent l'unité et l'esprit de suite de l'administration centrale, puisque les ministres parlementaires passent, et que ces hauts fonctionnaires, plus favorisés, demeurent.

Ils sont chargés de fonctions importantes, en raison de la correspondance très nombreuse et de la délicatesse des questions qui se présentent dans les relations des colonies avec le Royaume-Uni.

Mais l'exposé de leurs attributions respectives nous amène à la transformation subie par les bureaux du Colonial Office en 1907 (1).

1. Voir à l'annexe 3 la liste des Secrétaires d'État et Sous-Secrétaires d'État pour les colonies.

A

DIVISIONS DU COLONIAL OFFICE AVANT 1907.

Dans son traité de droit. « *On Parliamentary Government of England*) antérieur à 1907, Alpheus Todd s'exprime ainsi au début du chapitre qu'il consacre à l'organisation intérieure du Colonial Office :

« Les affaires du Colonial Office sont conduites « suivant une très admirable méthode. » (*The business is conducted on a very admirable system.*)

Quelle était donc cette organisation que vantait à ce point cet éminent jurisconsulte ?

Le ministère comprenait alors comme services principaux, sept départements, dont cinq avaient pour base une division géographique, c'est-à-dire correspondaient à une série d'affaires spéciales à un groupe déterminé de colonies.

C'étaient :

Le service de l'Australasie et de l'Amérique du Nord.

Le service des Indes occidentales.

Le service des possessions orientales, de Ceylan, et des établissements du détroit.

Le service de l'Afrique du Sud et des protectorats sud africains.

Le service de l'Afrique de l'Ouest (dont une subdivision formait le service de l'Afrique de l'Est), aux-

quels s'ajoutaient les départements de la Correspondance générale et des affaires financières et des comptes.

Ainsi, la division du travail dans le Colonial Office était uniquement géographique. Dans ces différents services, colonies de la Couronne et colonies autonomes étaient mélangées, ressortaient aux mêmes chefs de bureau et aux mêmes Sous-Secrétaires d'État, sans qu'aucune séparation ne distinguât, au premier abord, des méthodes de gouvernement aussi contraires.

C'est de cette situation que s'émut la conférence intercoloniale de 1907.

Rien n'est plus intéressant que de voir dans le « Livre bleu de cette conférence » les opinions des premiers ministres protestant contre cette confusion qui rapproche leur pays, presque un État indépendant, de ces colonies arriérées ou mêmes sauvages, complètement subordonnées au Colonial Office (1).

Si les remèdes proposés diffèrent, l'indignation est semblable et le désir apparaît commun d'une transformation radicale.

C'est d'abord M. Deakin, le premier ministre d'Australie qui demande que le Colonial Office redevienne ce qu'il était, un ministère spécial pour les colonies de la Couronne (simply the office for the Crown colonies). Il y aurait alors un autre office chargé de correspondre avec les colonies autonomes.

1. *Blue Book*. Colonial Conference, 1907.

L'avantage d'une semblable transformation serait évident d'après lui, et consisterait en un allègement considérable du travail « gigantesque » (simply gigantic) du ministère actuel, et une rapidité plus grande dans les relations des colonies autonomes avec la métropole.

M. Deakin développe longuement sa proposition, demandant par ailleurs que les colonies autonomes soient directement rattachées au Premier ministre, et insiste sur ce fait que le Colonial Office ayant reconnu l'impossibilité de gouverner l'Inde par lui-même, doit comprendre également qu'il ne peut diriger les affaires innombrables, et si spéciales, des possessions indépendantes. Un des arguments dont il se sert pour soutenir sa thèse est particulièrement intéressant.

« Tout ce qui est fait dans les Crown colonies dit-il, est fait par les fonctionnaires du ministère, c'est-à-dire que tous les postes de ces colonies sont occupés par eux.

« Ces fonctionnaires retournent en Angleterre plus ou moins, et nous en voyons souvent, occupés maintenant à l'administration centrale, avoir servi autrefois dans les colonies, ou réciproquement.

« Par cet échange continuel, il y a une communication de vue et une communauté d'administration entre les colonies de la Couronne et la métropole.

« Mais rien de cela ne se passe pour les colonies autonomes. Le seul fonctionnaire qui peut être en

« relations avec le Colonial Office est le Gouverneur,
« et les fonctionnaires de la colonie qu'il administre
« sont absolument indépendants de lui et du minis-
« tère.

« Il en résulte que nous ne possédons pas à l'heure
« actuelle de moyens de contact et de points com-
« muns suffisants, nous colonies de la Couronne, avec
« les fonctionnaires de l'administration centrale, qui
« sont pourtant en correspondance continuelle avec
« nous.

« A ce vice initial il faut absolument trouver un
« remède (1)... »

Ce remède, M. Deakin croit l'avoir trouvé dans la réorganisation du Colonial Office suivant le sens qu'il indique.

Sir Joseph Ward, premier ministre de la Nouvelle Zélande, appuie également ces conclusions énergiques, mais le remède qu'il propose est différent. Selon lui, une simple transformation des services intérieurs du ministère des Colonies suffirait à supprimer pour les possessions autonomes, les vices d'administration dont elles se plaignent, sans qu'il soit nécessaire de recourir à la création d'un ministère spécial.

Ce dernier avis prévalut dans la conférence. Le Comte d'Elgin, alors Secrétaire d'État, se rallia en fin de compte à cette opinion.

1. *Blue Book*, p. 612.

De cet accord commun résulta la dernière réorganisation du Colonial Office et les divisions nouvelles des bureaux.

B

DIVISIONS DU COLONIAL OFFICE DEPUIS 1907.

Actuellement le ministère de Downing Street est réparti en trois grands départements :

- I. — Le département des Dominions ;
- II. — Le département des Crown Colonies ;
- III. — Le département des Affaires générales.

Le premier département (Dominions division) ayant à sa tête deux des Sous-Secrétaires d'État adjoints permanents, centralise toutes les affaires concernant les grandes colonies autonomes, Canada, Australie, Nouvelle-Zélande, etc., etc., mais aussi concernant quelques colonies de la Couronne possédant, il est vrai, un Conseil législatif en partie élu.

Il n'entretient avec les premières que des relations presque diplomatiques.

Le second (Crown colonies division) dirigé pareillement par un Sous-Secrétaire d'État adjoint, s'occupe de toutes les autres possessions britanniques. Leur nombre est si considérable qu'ici des subdivisions s'imposent. Aussi retrouvons-nous les différents services géographiques au nombre de cinq.

Services des Inde occidentales.

Service des possessions orientales.

Service de l'Afrique de l'Ouest et des colonies de la Méditerranée.

Service du Niger.

Service de l'Afrique de l'Est.

Chacun de ces départements secondaires comprend un nombre de colonies variable, déterminé par leur position géographique, et possède à sa tête un rédacteur principal.

Enfin, la troisième grande division, le département des affaires générales (General division) que dirige le quatrième des Sous-Secrétaires d'État adjoints, assisté du rédacteur principal en chef, s'occupe de toutes les questions d'ordre général, principalement pour les Crown colonies, mais aussi de certaines généralités touchant les colonies autonomes, telles que pensions, honneurs, décorations.

Sa compétence est moins bien définie que celle des deux autres. Nous trouvons, en effet, dans ses attributions à côté des questions d'uniformes des fonctionnaires des services civils, ou de cérémonies, d'autres plus importantes comme celles relatives aux traités et conventions, aux Postes et Télégraphes, etc.

Mais l'Anglais moins théorique que le Français s'accommode facilement d'une imprécision qui nous serait insupportable.

Ajoutons enfin pour compléter : « L'Establishment »

actuel du Colonial Office un service des affaires financières et des comptes qui peut se rattacher comme subdivision au « General department », et la création d'un secrétariat permanent de la « Conférence impériale » dirigé par un Sous-Secrétaire d'État adjoint, sur lequel nous reviendrons dans le chapitre suivant consacré à l'impérialisme.

Telle est la dernière réorganisation du ministère, survenue après la Conférence intercoloniale. Nous connaissons maintenant les changements qu'elle comporte. Pour en bien comprendre la portée, et saisir plus clairement comment se présente aujourd'hui le Colonial Office, je donne ci-après deux tableaux récapitulatifs de la division des bureaux avant et après 1907 :

LE COLONIAL OFFICE AVANT 1907

Le Secrétaire d'Etat.

1 Sous-Secrétaire d'Etat parlementaire ; 1 Sous-Secrétaire d'Etat permanent.

4 Sous-Secrétaires d'Etat adjoints permanents dont 1 Conseiller judiciaire.

1 rédacteur principal en chef.

1 conseiller judiciaire adjoint.

7 rédacteurs principaux ; 8 rédacteurs de 1^{re} classe ; 19 rédacteurs de 2^e classe.

Division des bureaux.

Le Secrétaire d'Etat.

Le Sous-Secrétaire d'Etat parlementaire.

Le Sous-Secrétaire d'Etat permanent.

Département de l'Amérique du Nord et de l'Australasie.

1 Sous-Secrétaire d'Etat adjoint permanent.

1 rédacteur principal ; 1 rédacteur de 1^{re} classe ; 2 rédacteurs de 2^e classe

Département des Indes occidentales.

1 Sous-Secrétaire d'Etat adjoint permanent.

1 rédacteur principal ; 1 rédacteur de 1^{re} classe ; 2 rédacteurs de 2^e classe.

Département des possessions orientales.

1 rédacteur principal ; 1 rédacteur de 1^{re} classe ; 2 rédacteurs de 2^e classe.

Département de l'Afrique du Sud.

1 Sous-Secrétaire d'Etat adjoint permanent.

Deux subdivisions comprenant chacune un certain nombre de colonies avec chacune 1 rédacteur principal ; 1 rédacteur de 1^{re} classe ; 2 rédacteurs de 2^e classe.

Département de l'Afrique de l'Ouest et de l'Afrique de l'Est.

1 Sous-Secrétaire d'Etat adjoint permanent.

Deux subdivisions comprenant chacune un certain nombre de colonies ; la première avec le rédacteur principal en chef ; 1 rédacteur de 1^{re} classe ; 3 rédacteurs de 2^e classe. La seconde avec 1 rédacteur principal ; 1 rédacteur de 1^{re} classe ; 2 rédacteurs de 2^e classe.

Département des Affaires générales.

1 rédacteur principal ; 1 rédacteur de 1^{re} classe ; 3 rédacteurs adjoints.

Département des Comptes.

Composé d'un personnel spécial.

LE COLONIAL OFFICE DEPUIS 1907

Le Secrétaire d'État.

1 Sous-Secrétaire d'Etat parlementaire ; 1 Sous-Secrétaire d'Etat permanent.

4 Sous-Secrétaires d'Etat adjoints permanents dont 1 Conseiller judiciaire.

1 rédacteur principal en chef.

1 conseiller judiciaire adjoint.

7 rédacteurs principaux ; 7 rédacteurs de 1^{re} classe ; 16 rédacteurs de 2^e classe.

Le Secrétaire de la Conférence Impériale
(en pratique un des 4 Sous-Secrétaires d'Etat adjoints).

Division des bureaux.

Le Secrétaire d'Etat.

Le Sous-Secrétaire d'Etat parlementaire.

Le Sous-Secrétaire d'Etat permanent.

Département des Dominions.

2 Sous-Secrétaires d'Etat adjoints permanents ;

2 rédacteurs principaux ; 2 rédacteurs de 1^{re} classe ; 3 rédacteurs de 2^e classe.

Canada ; Australie ; Nouvelle-Zélande ; Cap ; Natal ; Terre-Neuve ; Transvaal ; Orange ; Etats particuliers australiens ; Iles Fiji ; Basoutoland ; Protectorat de Bechuanaland ; Swaziland ; Rhodesia.

Département des Crown colonies et Département des Affaires générales.

2 Sous-Secrétaires d'Etat adjoints permanents dont le Conseiller judiciaire ; comprend 7 subdivisions dont 5 géographiques :

Subdivision des Indes occidentales.

1 rédacteur principal ; 1 rédacteur de 1^{re} classe ; 2 rédacteurs de 2^e classe.

Subdivision des Possessions orientales.

1 rédacteur principal ; 3 rédacteurs de 2^e classe.

Subdivision de l'Afrique de l'Ouest et de la Méditerranée.

1 rédacteur principal ; 1 rédacteur de 1^{re} classe ; 1 rédacteur de 2^e classe.

Subdivision du Niger.

1 rédacteur principal ; 1 rédacteur de 1^{re} classe ; 1 rédacteur de 2^e classe.

Subdivision de l'Afrique de l'Est.

1 rédacteur principal ; 1 rédacteur de 1^{re} classe ; 2 rédacteurs de 2^e classe.

Subdivision des Affaires générales.

Le rédacteur principal en chef.

Le conseiller judiciaire adjoint.

2 rédacteurs de 1^{re} classe ; rédacteurs de 2^e classe et sous-rédacteurs.

Subdivision des Comptes.

Composée d'un personnel spécial.

Fonctionnement intérieur

A l'arrivée du courrier, les messages, lettres ou dépêches, sont tout d'abord centralisés au *Central registrar office* qui se charge, après un premier classement, de distribuer toute la correspondance entre les trois Départements du Ministère. Les communications tout à fait personnelles, rares en pratique, vont directement au Secrétaire d'État.

Toutes les autres, qu'elles proviennent des gouvernements, des corps constitués des colonies, ou de simples particuliers, sont classées et numérotées par séries, une nouvelle série commençant le 1^{er} janvier de chaque année.

Le numéro et la date de réception sont imprimés au moyen d'un timbre mécanique. Ainsi chaque papier porte un numéro distinct.

Prenons pour exemple un message reçu le 1^{er} mai du Gouverneur de Ceylan, demandant que des démarches soient faites pour obtenir une copie d'un rapport fait au gouvernement allemand sur l'Éducation.

Une minute est attachée à ce message, et les deux feuilles sont timbrées du numéro de la liste où elles correspondent, soit le n° 14207.

Un résumé de la demande du Gouverneur est écrit sur la minute, puis copié sur le « Registre » par-

ticulier à Ceylan. (Chaque colonie possède un registre particulier.)

Ce registre, un gros volume résumant toutes les communications qui parviennent au Ministère, se divise en trois grandes parties :

1° Gouverneur.

2° Ministères, avec subdivisions pour chacun d'eux suivant que la correspondance intéresse l'Amirauté, les Affaires étrangères, la Guerre, etc.

3° Particuliers. (A à Z.)

Une fois la copie du message faite au « Registre », on recherche la communication précédente sur le même sujet afin de former une suite entre leurs numéros.

Ce système, qui a l'avantage d'établir également un classement dans la correspondance sur un sujet déterminé, est très utile pour les recherches postérieures.

La demande est alors transmise au département des Crown colonies, qui l'adresse à la subdivision de Ceylan où la marche à suivre pour avoir une réponse est alors indiquée.

Dans l'exemple que nous avons choisi, une copie du message sera envoyée au Ministère des Affaires étrangères, demandant qu'on fasse le nécessaire pour obtenir le rapport désiré.

La lettre adressée aux Affaires étrangères, ayant été envoyée après en avoir gardé copie, on inscrit sur la minute :

Copie adressée le 10 mai au Foreign Office; pour réponse.

Une copie de la lettre adressée au Foreign Office est classée dans l'Index pour la colonie de Ceylan.

(L'Index contient toutes les communications faites par le Ministère, et se divise en trois sections comme le Registre.)

Enfin, à la table des matières du registre, à la colonne correspondante au numéro du message, on écrit :

Copie adressée le 10 mai au Foreign Office ; pour réponse.

Cela, pour indiquer ce qui a été fait relativement à la dépêche primitive. Le message lui-même est alors classé dans les volumineux in-folios qui contiennent toutes les communications de l'année, relatives à Ceylan.

Lorsque la réponse parvient du Foreign Office, la même procédure est observée.

La lettre après avoir reçu son numéro, soit 16.301, est copiée dans la subdivision des Affaires étrangères du Registre, puis numérotée comme suite au message initial du Gouverneur n° 14.207, qui lui-même reçoit un numéro le rattachant à la réponse faite, de façon que tout s'enchaîne régulièrement, et qu'on puisse, avec un seul papier, retrouver sans difficulté, toutes les pièces de la communication.

La réponse est alors envoyée au Gouverneur de

Ceylan, et ce message provenant du Colonial Office est classé avec la lettre des Affaires étrangères sous son numéro 16.305.

Finalement, le résumé de la réponse en est copié dans l'Index, à la division : Gouverneur.

Ce système de classification rigoureuse, s'il est un peu lent (bien qu'il nécessite pour fonctionner moins longtemps qu'il ne faut pour une explication) a le grand avantage de conserver dans un ordre parfait *toutes les communications* quelconques provenant de *toutes les colonies*.

Les gros volumes reliés qui contiennent, par colonie, les originaux, occupent au Ministère des galeries entières qu'ils tapissent de bas en haut. Mais dans ces archives innombrables, les recherches sont faites avec une rapidité et une sûreté extraordinaires. Le moindre papier se retrouve avec une aisance que d'autres ministères pourraient envier à Downing Street...

La correspondance entre le Secrétaire d'État et les Gouverneurs des colonies se fait par télégrammes, par messages publics ou secrets.

Les lettres qui n'ont pas un caractère privé sont, comme nous venons de le voir, numérotées par série, une nouvelle série commençant chaque année.

Mais les communications personnelles du Secrétaire d'État sont l'exception.

En effet, la plupart des affaires ne vont pas jusqu'à

lui, et se trouvent arrêtées en route et résolues par des autorités subalternes.

Les dépêches ou lettres sont en effet lues en premier par le chef du bureau où le Central registrar office les a envoyées. Si l'affaire est d'ordre courant un jeune « clerk », ourédacteur, y répond ou la solutionne de lui-même.

Lorsqu'il s'agit d'une question plus délicate, le chef de bureau note sur le message son opinion, puis le transmet, ainsi annoté, à un des Sous-Secrétaires d'État adjoints.

Celui-ci peut à son tour, ou l'arrêter, ou la faire parvenir, avec son avis, au Sous-Secrétaire d'État permanent, ou parlementaire.

C'est alors seulement, si la question est particulièrement délicate, qu'intervient le Ministre en personne.

Il réfléchit sur la solution à prendre en s'aidant des avis annotés de ses subordonnés. Puis sa décision fait l'objet d'un message en réponse, copié d'après la minute qu'il a écrite lui-même et qui est conservée au ministère. Quelquefois, dans les cas les plus graves, une réponse autographe est adressée, mais le plus souvent une lettre est préparée sur les indications du Ministre, et soumise à son approbation, puis à sa signature.

Pour saisir sur le vif comment les choses se passent dans la pratique, voici l'exemple de la procédure suivie par un budget, celui d'une Crown colony, car

les budgets des possessions autonomes sont arrêtés dans la colonie même et ne viennent pas à Downing Street.

Le budget de la colonie de *Nigeria* pour 1908, arrivait au Colonial Office le 29 novembre 1907 pour être soumis à l'approbation du Secrétaire d'État.

La procédure que nous avons examinée en détail le fit passer par le Central registrar office, qui l'envoya à la division des Crown colonies, puis à la subdivision comprenant la *Nigeria*.

Alors seulement le vrai travail put commencer.

Le budget est longuement étudié par le junior clerk de la division et ce fonctionnaire fait un rapport.

Le budget et le premier rapport passent alors par les mains du clerk de première classe de la division, qui procède exactement comme son subordonné.

Le principal clerk l'examine à son tour, et envoie le tout, avec son propre rapport (ce qui fait le troisième), au Secrétaire d'État adjoint pour les Crown colonies.

Le budget s'arrête là s'il ne soulève aucune question délicate ; sinon il est transmis au Secrétaire d'État qui décide.

Dans l'exemple choisi, le budget de la *Nigeria* pour 1908 ne connut pas les honneurs d'une étude semblable du Ministre en personne, et fut renvoyé, autorisé, le 4 mars 1908, étant malgré tout un peu

en retard, car la règle veut que les budgets coloniaux soient approuvés avant le commencement de la nouvelle année.

Le personnel.

L'administration centrale des colonies britanniques occupe plus de 150 fonctionnaires dont 40 supérieurs.

Ces derniers comprennent à leur tête :

Le Secrétaire d'État ;

Deux Sous-Secrétaires d'État ;

4 Sous-Secrétaires d'État adjoints ;

1 chef de bureau hors classe ;

Puis au-dessous :

7 rédacteurs principaux ;

9 rédacteurs de première classe ;

16 rédacteurs de seconde classe ;

Nous nous sommes déjà occupé des premiers de ces hauts fonctionnaires.

Rappelons seulement qu'excepté le Ministre et son Sous-Secrétaire d'État pris dans le Parlement, les autres Sous-Secrétaires sont des fonctionnaires permanents nommés par le Ministre. Dans la pratique ils restent très longtemps en fonctions, ce qui assure une continuité de vues et d'idées dans le Ministère, favorable au plus haut point à une bonne administration des colonies.

Quant au personnel dirigeant des « clerks » ou ré-

dacteurs, il se recrute au moyen du concours qui ouvre la porte de tous les services civils et qui s'appelle « le Civil service competition ».

Ce concours n'est pas annuel et n'a lieu que suivant les besoins de l'administration britannique ; il est d'ordre très élevé, correspondant à peu près comme genre d'études préparatoires et comme situation des candidats, à notre concours pour les carrières diplomatiques et consulaires. En réalité, il n'est guère accessible qu'aux jeunes gens qui sortent des Universités d'Oxford et de Cambridge, bien qu'en pratique les jeunes indigènes, ayant la nationalité britannique, soient admis à concourir.

Le « Civil service competition » est commun à toutes les administrations. Le classement des candidats désigne seul la carrière qui sera suivie, car les premiers ont une certaine latitude pour choisir leur affectation, et servent, selon leur désir, soit dans les corps métropolitains, soit à l'étranger, soit aux colonies.

Les autres sont affectés aux différentes administrations civiles restantes, selon les besoins du moment.

Les jeunes fonctionnaires qui vont au Colonial Office y rentrent avec le titre de rédacteur de seconde classe (second class clerk).

Leurs salaires de début sont suffisamment rémunérateurs et expliqueraient à eux seuls la vogue du concours et le nombre des candidats.

A Downing Street, un second class clerk se voit allouer dès sa première année £ 200 de traitement soit la somme de 5.000 francs, ce qui est séduisant pour un jeune homme de 23 ou 25 ans, étudiant d'hier.

De plus, le travail qu'on demande aux débutants est toujours intéressant. Dès l'abord, on développe leur sentiment de responsabilité et leur esprit d'initiative. Des questions relativement importantes sont tranchées par eux seuls de leur propre autorité, et souvent leur avis, donné en premier, dans le rapport qui doit nécessairement accompagner tout travail, est celui qui entraînera en fin de compte la décision finale du Secrétaire d'État.

On leur demande en échange un travail fidèle, consciencieux et régulier. Toutes les quinzaines le Ministre reçoit un rapport sur les affaires qui peuvent être en retard, et prend les dispositions nécessaires pour les faire solutionner sans délai.

L'avancement de ces fonctionnaires métropolitains exige un stage d'une certaine durée dans les colonies. Cette obligation est tout au moins la théorie, mais peut être la pratique est-elle quelquefois différente, car un des Sous-Secrétaires d'État adjoints du ministère m'a confié que chez ces fonctionnaires le goût des déplacements forcés n'était pas toujours très vif.

Un tel reproche au caractère anglais, fait par quelqu'un d'aussi compétent, paraît pour le moins paradoxal, et contredit sa réputation ordinaire.

Malgré cela, les fonctionnaires du Colonial Office forment un ensemble excellent à tous les points de vue, et deviennent en général de parfaits administrateurs. Quelques-uns arrivent même à la position supérieure de Sous-Secrétaire d'État permanent, ou quelquefois de Gouverneur d'une colonie de la Couronne. Aussi un membre du Parlement ne craignait-il pas en répondant au Secrétaire d'État pour les colonies de qualifier ces fonctionnaires « de la meilleure des administrations » (*the very best of the staffs*) (1).

Il est certain que les résultats obtenus, l'état particulièrement satisfaisant du Colonial Office, l'unanimité parmi les auteurs coloniaux pour s'abstenir de toute critique d'ensemble ou de détail sur cette administration centrale des colonies britanniques justifient bien l'éloge du Comte de Jersey.

Aussi, je trouve dans cette étude l'occasion de vérifier une fois de plus, la véracité d'un précepte anglais bien connu en France, précepte par lequel M. Cambon, notre ambassadeur, terminait le rapide aperçu qu'il avait bien voulu me faire du Colonial Office : « *The right man in the right place.* » « Ce précepte de sage politique et de sage administration, l'Angleterre le comprend et l'applique, me disait-il, mieux qu'aucun autre état dans le monde. »

1. Voir Annexe 4. La réponse du Comte de Jersey au comte d'Elgin, Secrétaire d'État pour les colonies.

CHAPITRE QUATRIÈME

L'Impérialisme et l'avenir des colonies britanniques

On ne peut aborder tant soit peu à l'heure actuelle l'étude des colonies britanniques sans être hanté du mot et de l'idée d'*Impérialisme*.

L'Impérialisme anglais est partout à l'ordre du jour ; c'est la question essentielle. Elle forme à la fois, pour ne parler que des deux principaux côtés sous lesquels on peut l'envisager, un problème politique et un problème économique.

Il nous semble donc nécessaire d'exposer maintenant en quelques aperçus rapides, et pour servir de conclusion, comment cette question se présente et ce que nous en pensons pour l'avenir des possessions anglaises.

L'emploi du terme « Greater Britain » popularisé par Seeley, la formation de l'Impérialisme, n'ont été chez nos voisins ni emphase, ni rhétorique.

La solidarité entre la métropole et les colonies

s'affirme chaque jour plus étroite sur le terrain économique. C'est un premier point de vue. Dans le second essentiellement politique, et qui n'est que la conséquence du premier, l'Impérialisme consiste à vouloir transformer l'empire britannique en un État fédéral, avec une assemblée générale représentative siégeant à Londres. Cette assemblée serait composée de délégués à la fois de la Grande-Bretagne et de ses possessions.

Le changement, on le voit, est absolu puisqu'à l'heure actuelle les colonies britanniques n'ont pas de représentation au Parlement.

Le parlementarisme anglais dont les traditions sont restées presque immuables, jusqu'en ces derniers temps, avec le respect très grand des coutumes, des personnes et des droits ne se montre pas de même en matière coloniale. Il est inexistant.

Dans l'espace d'une génération (ce qui est peu lorsqu'on étudie la vie d'un peuple) aucune transformation d'un sentiment politique ne s'est manifestée en Angleterre avec une intensité semblable à celle intéressant les colonies.

L'indifférence et le laisser aller que l'on pouvait remarquer il y a cinquante ans ont été remplacés par un désir presque unanime de resserrer étroitement le lien qui unit la métropole à ses possessions lointaines.

Les auteurs aiment à montrer la « mère patrie »

désireuse de s'attacher davantage « ses enfants devenus adultes », et l'on trouverait à ce sentiment, si puissant aujourd'hui, des causes multiples dont quelques-unes sont certainement inconscientes.

Le progrès accompli par ses colonies autonomes du Canada, de l'Australie, du Cap, qui attirèrent et surent forcer l'attention du monde entier, n'est pas sans avoir eu sa répercussion directe en Angleterre. Le Royaume-Uni sait reconnaître les efforts et les résultats obtenus, apprécie ses possessions à leur juste valeur et s'en montre fier.

Mais surtout l'Angleterre a cessé de pouvoir se suffire à elle-même. Si elle exporte, et par cela même acquiert des richesses considérables, sa dépendance d'autres pays, surtout en ce qui concerne la nourriture, apparaît de plus en plus évidente. C'est un des problèmes sociaux qu'il lui faut désormais résoudre, et il est d'autant plus grave qu'il touche à la vie essentielle du peuple, au bien-être de la classe ouvrière, de celle qui produit par son travail beaucoup plus que par ses capitaux.

L'importance qu'ont pris dans le monde d'autres nations européennes influe également d'une façon pressante sur ce désir d'une union plus étroite entre la métropole et ses colonies.

L'Italie, l'Allemagne ont fait leur unité. Les États-Unis ont grandi, et ces deux derniers pays voient leur population surpasser singulièrement celle de l'An-

gleterre, qui n'apparaît plus aussi grande qu'autrefois, dans son isolement, parmi les grands pays du monde.

Du côté des armements, la croissance régulière, générale, et inquiétante des budgets militaires l'a obligé à augmenter dans des proportions considérables la charge qu'elle aimerait à voir supporter en partie par ses colonies, devenues suffisamment prospères.

L'exemple des États-Unis a eu également sans aucun doute son effet direct. Ils offrent une preuve convaincante de la puissance que peut acquérir un État fédéré; l'Allemagne, la Suisse fortifient encore la portée de cet exemple.

Enfin et surtout, l'Angleterre voit ses propres colonies adopter pour leur plus grand avantage cette même forme de gouvernement fédéral.

Mais qu'entend-on au juste par une *fédération* remplaçant l'Empire actuel?

Il est tout d'abord essentiel de faire remarquer que la question d'une fédération ne saurait se poser qu'en ce qui concerne les colonies autonomes.

Pour les colonies directement soumises à la Couronne (Crown colonies), on peut évidemment les imposer afin qu'elles contribuent à la défense générale de l'Empire, mais il est non moins évident qu'elles ne peuvent prétendre à une part quelconque dans le gouvernement.

Puisqu'on ne les a pas jugées capables de se diriger

elles-mêmes, elles ne peuvent, à plus forte raison, gouverner d'autres pays.

Si, pour fixer les idées, nous prenons des chiffres, près de 370 millions de sujets britanniques se trouvent ainsi, de prime abord, écartés d'une part active dans le gouvernement d'une fédération, qui ne saurait réellement comprendre avec le Royaume-Uni et ses 42 millions d'habitants, que l'Amérique du Nord britannique, l'Australie, et l'Afrique du Sud, soit un ensemble de 13 millions de sujets.

Ainsi, cette fédération de l'avenir aboutirait à peu près à la combinaison d'un grand État européen avec un certain nombre de pays moins importants, disséminés un peu partout sur le globe, et ne représentant à eux tous que le tiers de la population du premier État.

Il est utile de préciser ces conditions du problème lorsqu'on parle d'Impérialisme. Car s'il apparaît comme certain que les populations de ces différentes possessions autonomes augmenteront progressivement, il doit toutefois s'écouler un temps très long avant que leur total puisse égaler celui des îles britanniques.

Dans l'état actuel de « l'Empire », le lien qui unit les colonies autonomes à la métropole repose en grande partie sur un sentiment de solidarité.

Si l'on se reporte dans mon précédent chapitre II à l'étude des relations générales de ces colonies avec

le Royaume-Uni on comprend l'expression de M. Chamberlain :

« C'est un fil ténu (a slender thread), disait-il dans
« un discours prononcé en 1895, qui unit les colonies
« à l'Angleterre, mais par ce fil on peut faire passer
« un courant capable de faire mouvoir les machines
« les plus puissantes. »

Ce « fil ténu » se voit surtout renforcé par le sentiment très puissant, répandu chez tous les colons, d'être citoyens d'un même grand pays : la protection navale de la part de l'Angleterre, protection à laquelle les colonies ne contribuent que d'une façon infime, augmente encore cet esprit solidaire.

Certes, ces frêles liens, base de l'union actuelle, se sont montrés jusqu'à présent suffisamment robustes pour justifier la phrase de M. Chamberlain. Mais nous devons à la vérité de constater qu'on ne leur a pas encore demandé des efforts bien sérieux.

Depuis que l'Angleterre a successivement accordé à ses possessions une autonomie presque absolue, elle n'a pas eu de guerre avec une grande nation, susceptible d'inquiéter ses colonies dans leur indépendance, ou simplement dans leur tranquillité.

Et personne ne saurait affirmer ce qui se passerait dans une semblable éventualité. De cette incertitude pour l'avenir est né le désir d'une union plus sérieuse.

La sécurité, l'existence même, de son immense Empire repose essentiellement sur la possibilité pour

l'Angleterre de communiquer librement avec ses possessions et de pouvoir les défendre.

Pour cela il faut nécessairement qu'elle possède la prépondérance sur mer.

Le fait que ses colonies sont ainsi disséminées dans le monde peut sembler un empêchement à une fédération, mais cette constitution de l'Empire apparaît également comme très favorable à une puissance maritime.

L'Angleterre, grâce aux nombreux points stratégiques qu'elle a su conquérir et garder dans le monde entier, s'est assuré la route libre pour ses flottes, en même temps que le moyen de fermer en temps voulu le passage à ses ennemis.

De plus, l'Australie, le Cap, d'autres possessions insulaires, ne sont pas exposées à une attaque par terre. Le Canada n'a comme frontière que celle qui lui est commune avec les États-Unis. Et il est peu probable qu'une invasion se produise de ce côté.

Il apparaît donc actuellement que le « fil ténu » caractérisé par M. Chamberlain, ne supportera pas d'épreuves trop difficiles du fait d'une guerre possible, tant que l'Angleterre saura et pourra maintenir une flotte suffisante.

Mais c'est ici justement que la difficulté réapparaît. Cette nécessité d'être la plus forte, seule contre tout le monde, devient impossible à réaliser pour l'Angleterre isolée. Elle a désormais besoin de ses

colonies. Elle les a créées, leur demeure utile, et trouve juste qu'elles supportent leur part du fardeau budgétaire. Si l'on nous permet une image caractéristique : l'Empire, pour vivre, sent la nécessité de « se tenir les coudes ».

Pour cela, il faut donc que les colonies puissent donner utilement leur avis dans la politique générale.

Et cela comporte un bouleversement général du système actuel de gouvernement. Lorsque l'Angleterre a donné à ses colonies l'autonomie, c'est qu'elle jugeait à ce moment cette concession indispensable.

Mais l'indépendance accordée n'a pu contribuer à resserrer les liens existants.

De leur situation actuelle les grandes colonies ne se plaignent pas, au contraire ; elles sont pratiquement assez libres pour se diriger elles-mêmes, et, lorsque des questions intérieures les touchent directement leur avis possède un grand poids à Londres. Elles sont enfin protégées, défendues au besoin, par l'Angleterre, et jusqu'à présent, cette paix bienfaisante ne leur a presque rien coûté.

Il semble donc que si l'Angleterre recherche une union plus étroite à la fois politique et financière, ses colonies désirent surtout et favorisent le renforcement exclusif des relations commerciales.

Dans ce dernier sens déjà quelques progrès ont été faits. On a augmenté les lignes maritimes et les

câbles sous-marins, on a donné à l'Empire entier la lettre à dix centimes ; enfin, des tarifs de préférence ont été établis par presque toutes les colonies autonomes.

Dès 1892 le Canada avait proposé à l'Angleterre de donner à ses produits une préférence sur son marché moyennant réciprocité. Cette tentative n'eut pas de suites, mais lorsque le Canada augmenta ses droits de douane en 1897, l'année suivante il établit de lui-même une préférence de 25 % en faveur des produits anglais.

Cette taxe réduite, fut même augmentée à 33 % en 1900 et maintenue dans le nouveau tarif établi en 1907.

En 1903, les colonies de l'Afrique du Sud suivirent l'exemple du Canada, en accordant 25 % de diminution aux produits du Royaume-Uni, et, la même année la Nouvelle-Zélande, comme devait le faire plus tard l'Australie en 1907, en élevant ses tarifs contre toutes les autres nations, maintenait le *statu quo* en faveur de la métropole britannique.

Toutefois, les seuls essais vraiment importants d'un resserrement politique de l'Empire, ont été les quatre conférences qui réunirent les Premiers ministres des colonies à Londres (1).

1. Une cinquième conférence subsidiaire eut lieu en 1894 à Ottawa. Mais les questions qu'elle discuta sont d'ordre moins général. On traita surtout des questions commerciales (câbles sous-marins, lignes de paquebots) entre la Grande-Bretagne, le Canada et l'Australie.

La première eut lieu en 1887 à l'occasion du jubilé de la reine ; les autres se réunirent en 1897, 1902, et la dernière en 1907.

Conférence de 1887.

Les invitations adressées par M. Stanhope en novembre 1886 aux Gouverneurs de toutes les colonies en vue de la célébration du jubilé de la reine Victoria furent très favorablement accueillies.

Les colonies autonomes sans exception envoyèrent des délégués, et des représentants de plusieurs grandes colonies de la Couronne assistèrent également aux réunions, où furent discutées les questions les concernant.

La Conférence fut ouverte le 4 avril par une adresse du Président Sir Henry Holland (aujourd'hui vicomte Knutsford).

Le plus important des sujets traités pendant toute la session fut l'organisation de la défense des colonies. Un accord fut conclu relativement à l'augmentation de la flotte de l'Australie qui compta désormais cinq croiseurs rapides et deux torpilleurs de plus. Les dépenses devaient être supportées par toutes les colonies à concurrence de £ 126.000 par an pendant dix ans.

Les divers parlements coloniaux ratifièrent ces

mesures et les nouveaux navires purent assurer leur service dès le mois de septembre 1891.

La Conférence décida également la nomination d'un fonctionnaire d'Empire chargé d'inspecter les forces militaires des colonies.

Un complet échange de vues eut lieu sur les relations des colonies australiennes avec les îles du Pacifique. La Conférence donna son approbation unanime à la position adoptée par le gouvernement britannique vis-à-vis de Samoa, ainsi qu'à la proposition d'une commission anglo-française chargée de faire respecter la neutralité des Nouvelles-Hébrides.

On s'occupa beaucoup également des transports maritimes, notamment des services de paquebots par le Pacifique avec l'Australie ; d'une proposition tendant à donner le timbre à dix centimes à tout l'Empire ; de l'adoption d'une législation uniforme sur les brevets de commerce, et de l'exécution des jugements relatifs aux banqueroutes.

Comme suite à l'arrangement conclu sur l'inspection des forces locales d'Australie, le Major General Sir Bevan Edwards visita toutes les principales colonies en 1890. Son rapport conclut à l'utilité et à l'importance d'une union plus étroite entre les différentes colonies de l'Australie. A la suite de la campagne et des efforts de Sir H. Parkes, alors Premier ministre des Nouvelles-Galles du Sud, une conférence intercoloniale fut tenue à Melbourne en 1890 pour exami-

ner le problème d'une fédération australienne. Elle fut suivie en 1895 d'une nouvelle conférence des premiers ministres d'Australie, Queensland excepté; et dans chaque colonie de la grande île dix délégués furent élus pour élaborer une constitution commune. Les élections des délégués eurent lieu en février 1897 et la constitution fédérale fut bientôt élaborée.

L'Empire se fondait peu à peu.

Conférence de 1897.

L'événement marquant de cette année 1897 fut la célébration de l'accomplissement de la soixantième année du règne de Victoria.

Dès les premiers mois, des invitations avaient été adressées aux « Premiers » de toutes les possessions autonomes, pour assister aux fêtes impériales de Londres, comme hôtes de Sa Majesté. Ils vinrent tous, au nombre de onze et l'on profita de leur présence pour tenir une conférence entre eux et le Secrétaire d'État.

Les séances étaient privées, mais un résumé des discussions en fut présenté au Parlement en juillet 1897. Ce résumé contenait le discours d'ouverture de M. Chamberlain, un aperçu de M. Goschen sur la question de défense navale ainsi que toutes les résolutions adoptées.

Cette conférence fut considérée comme ayant beaucoup servi les intérêts de l'Empire, et l'on en conclut

qu'il serait très utile de tenir encore de semblables réunions.

Elle avait eu, en effet, pour résultat la dénonciation des traités de commerce conclus avec l'Allemagne et la Belgique, afin de rendre les relations de finances, entre l'Angleterre et ses colonies, indépendantes des relations fiscales avec les pays étrangers.

Plus tard le Canada vota une loi de tarif accordant un traitement de préférence à la métropole. La défense de l'Empire avait été également à l'ordre du jour. Sir Gordon Sprigg, au nom de la colonie du Cap, offrit comme contribution à la flotte britannique un cuirassé de première classe qui devait être construit au moyen d'une souscription dans la colonie.

On le voit, l'esprit de solidarité apparaissait davantage et se renforçait considérablement.

Conférence de 1902.

A l'occasion du couronnement d'Édouard VII, les premiers ministres des colonies autonomes s'assemblèrent de nouveau à Londres pour discuter, plus spécialement cette fois, sur les relations politiques et commerciales de l'Empire et sur sa défense navale et militaire.

Ils réalisèrent un progrès considérable. Un agrément (qui devait être soumis à l'approbation des Parlements) intervint avec l'Australie. Il s'agissait de

l'augmentation importante de la flotte australienne stationnée dans ce pays, moyennant la plus value de la contribution coloniale, portée de £ 126.000 à £ 240.000 par an.

Les premiers ministres du Cap et du Natal proposèrent spontanément d'augmenter, sans conditions, les sommes payées par leurs colonies respectives, et de les porter, pour le Cap de £ 30.000 à £ 50.000, et pour le Natal de £ 12.000 à £ 35.000.

Terre-Neuve consentit à contribuer pour £ 3.000 aux dépenses d'une réserve de 600 marins établie dans ses eaux.

Au point de vue des relations commerciales, diverses résolutions importantes furent également votées.

Désormais la solidarité s'imposait partout.

Conférence de 1907.

C'est la dernière des Conférences intercoloniales (le nom devant être désormais : conférence *impériale* comme nous le verrons plus loin).

Toutes les colonies autonomes étaient représentées par leur premier ministre y compris le Transvaal avec le général Botha.

Relativement à la défense navale, l'Australie manifesta le désir d'entretenir elle-même son escadre locale, contre l'abandon des subsides annuels qu'elle versait à l'Amirauté.

Au sujet du commerce, la Conférence adopta de nouveau, à l'exception du gouvernement britannique, les résolutions votées en 1902, relativement à un tarif de douanes protecteur à l'intérieur de tout l'Empire. C'est la question du protectionnisme hardiment posée, et tranchée contre des idées de la métropole. Elle est aujourd'hui à l'ordre du jour.

D'autres résolutions importantes furent également prises en ce qui concerne les services maritimes, l'émigration, la naturalisation, etc., mais le changement le plus intéressant pour nous, le plus significatif au point de vue de l'Empire, se trouve dans la constitution de la nouvelle *Conférence impériale* et la transformation du Colonial Office, dont nous nous sommes précédemment et longuement occupés.

La première question avait été soulevée par une dépêche de M. Lyttelton du 20 avril 1905, proposant l'établissement d'un « Conseil de l'Empire ».

La Conférence de 1907 se prononça en faveur d'une *Conférence impériale*, qui se tiendrait tous les quatre ans, entre le gouvernement de Sa Majesté et les gouvernements des colonies autonomes. Le premier ministre anglais serait de droit Président, le Secrétaire d'État pour les colonies Vice-Président. Un Secrétaire permanent dut s'occuper des affaires de la conférence entre ses réunions, avec à sa tête un haut fonctionnaire du Colonial Office, ayant le titre de Sous-Secrétaire d'État adjoint.

La Conférence impériale ainsi constituée n'est, bien entendu, qu'un corps consultatif, et ne peut en aucune façon lier par ses votes la métropole ou une colonie particulière sans son consentement, mais son existence apparaît malgré tout, comme singulièrement significative.

Certes, elle correspond beaucoup plus à un congrès de diplomates qu'elle ne constitue un moyen de gouvernement. Mais elle peut être d'une utilité considérable en permettant un régulier échange de vues, et en offrant la facilité de se faire des concessions réciproques d'autant plus faciles que les chefs d'État se connaissant mieux, sont bien plus disposés à s'entraider dans un but d'intérêt général.

Toutefois, ce n'est encore là qu'une ébauche timide vers une fédération. La Conférence impériale n'est pas et ne peut devenir une autorité fédérale.

Gouverner nécessite une autorité suprême. Où trouver celle qui dirigerait l'Empire rêvé de la « Greater Britain » en accordant à chacun sa part légitime de gouvernement?... Le problème n'est pas résolu, et il semble encore difficile à résoudre. Certes le régime parlementaire anglais est singulièrement flexible. D'aucuns voudraient voir la constitution anglaise s'étendre progressivement à ses grandes colonies, comme celle des États-Unis a su incorporer ses nouveaux États.

Mais, introduire au Parlement de Londres des mem-

bres élus par les colonies, qui voteraient sur tous les sujets, même ceux exclusifs à la métropole, ce serait retomber dans la représentation coloniale qui a été abandonnée chez nous, pour nos nouvelles colonies et dont l'Angleterre, avec raison, ne veut à aucun prix.

N'accorder à ces élus le droit de vote que sur des sujets concernant l'Empire en général, cela faciliterait les majorités factices que le Cabinet se créerait sur certains sujets, et qu'il ne retrouverait plus le jour suivant.

La représentation directe dans la Chambre des Communes n'apparaît donc pas comme prochainement réalisable. D'un autre côté, des difficultés sans nombre font repousser également la création d'une autorité impériale réelle, en dehors et à côté du Parlement. Celui-ci serait alors subordonné à l'autre, et les relations extérieures de l'Empire seraient conduites par des hommes peut-être en désaccord avec les ministres anglais. En effet, dans cette autorité impériale séparée, on ne donnerait pas aux colonies la majorité des sièges, qui seraient répartis suivant la population. Les colonies en auraient le quart et l'Angleterre le reste.

Mais alors, si les membres anglais comptaient parmi eux, ce qui est à prévoir, des opposants au Ministère en fonctions, les colonies pourraient former avec eux une majorité contraire... Si, par contre, les membres du Royaume-Uni étaient tous nommés par le Cabi-

net, les colonies seraient toujours une minorité forcée, et se verraient ainsi contraintes de contribuer à des dépenses impériales sans aucune part réelle dans leur établissement.

Les difficultés politiques sont donc considérables. Elles ne sont pas les seules. Au-dessus d'elles vient encore se greffer la plus sérieuse de toutes, la question des ressources en argent, et des impôts.

Un gouvernement fédéral, l'histoire le prouve, a besoin de ressources qui lui sont propres. Une autorité impériale qui aurait le pouvoir de taxer l'Angleterre et ses colonies se noierait dans des dissentiments intérieurs. Le seul moyen pratique d'avoir de l'argent serait d'établir des taxes indirectes, et on peut imaginer, en regardant l'Angleterre actuellement, les difficultés que susciterait l'établissement de droits de douanes à l'intérieur de l'Empire et à l'égard des autres nations.

L'Empire britannique, en tant qu'État fédéral, n'existe jusqu'à présent qu'à l'état de projet dans l'esprit de certains politiciens.

M. Chamberlain est de tous les hommes d'État anglais vivants le plus convaincu. Il croit possible la réalisation de son rêve. Il croit à l'avenir de l'Empire. Il a déclaré dans un de ses discours à la Conférence intercoloniale de 1907 « qu'une fédération impériale reste dans les limites du possible » (*within the limits of possibility*), tout en voulant bien recon-

naître cependant : « qu'elle n'est pas probablement une question d'un avenir immédiat ». (A question of the immediate future.)

M. Élie Halévy, l'éminent professeur de l'Ecole des Sciences politiques, partage aussi l'avis du célèbre ministre des Colonies. Il termine une brochure sur la politique britannique par cette phrase qui résume bien tout l'esprit de son livre : « Le xx^e siècle sera le siècle des Empires. »

Il serait assurément très audacieux d'affirmer le contraire, car les prévisions humaines les mieux établies sont parfois détruites par un événement futile et inattendu. Toutefois il ne me semble pas déraisonnable de se demander si dans l'état actuel des relations administratives de l'Angleterre avec ses grandes colonies, en constatant l'élasticité grandissante des liens qui les maintiennent unies, le « slender thread » dont parlait aussi M. Chamberlain, ne finira pas par se briser, et si le xx^e siècle ne sera pas pour ces immenses États fédéraux de l'Australie ou du Canada, « le siècle de l'indépendance. »

Et cela ne ferait que confirmer la phrase du grand ministre français Turgot :

« La colonie adulte se sépare de la mère patrie comme un fruit mûr d'un arbre. »

ANNEXES

ANNEXE I

Division des colonies et des protectorats.

Les colonies et protectorats britanniques peuvent être classés comme il suit :

I. — *Colonies possédant un gouvernement responsable*, dans lesquelles la Couronne s'est seulement réservé le pouvoir de rejeter la législation, et où le Secrétaire d'État pour les colonies ne possède aucun contrôle sur les fonctionnaires publics excepté le Gouverneur. Dans toutes les matières intéressant les affaires intérieures d'une semblable colonie, le Gouverneur agit sur l'avis de ministres responsables devant les Chambres. Ces colonies se divisent constitutionnellement en deux groupes :

a) Canada, Cap, Terre-Neuve, Nouvelle-Zélande, Rivière Orange, Transvaal ;

b) La Fédération d'Australie et les six États qui la composent : Nouvelles Galles du Sud, Queensland, Australie du Sud, Tasmanie, Victoria, Australie de l'Ouest.

II. — *Colonies ne possédant pas un gouvernement responsable*, où l'administration est exercée par des fonctionnaires publics sous le contrôle du Secrétaire d'État pour les colonies.

Colonies appelées communément Crown Colonies et protectorats administrées semblablement.

α) Colonies possédant un Parlement élu, et un Conseil législatif nommé par le gouvernement central :

Bahamas, la Barbade, Bermuda.

β) Colonies possédant un Conseil législatif électif en partie, mais dont la composition ne procure pas une majorité fonctionnaire :

Guyane (l'île de Chypre a une constitution semblable).

γ) Colonies possédant un Conseil législatif électif en partie, dont la composition procure une majorité fonctionnaire.

Fiji, Jamaïque, Iles Leeward, Malte, Maurice.

δ) Colonies et protectorats possédant un Conseil législatif nommé par la Couronne :

Honduras, Ceylan, Protectorat de l'Afrique de l'Est, Iles Falkland, Gambie, Côte de l'Or, Grenada, Hong-Kong, Nyasaland, Sainte-Lucie, Saint-Vincent, Seychelles, Sierra-Leone, Southern, Nigeria, Straits Settlements, Trinité.

Dans tous les conseils ci-dessus, excepté pour le Honduras, la composition procure une majorité de fonctionnaires. Les conseils législatifs de Gambie, Sierra-Leone, Nigeria, ont le pouvoir respectif de légiférer pour les protectorats suivants : Protectorat de Gambie, de Sierra-Leone, du Southern Nigeria.

ε) Colonies et protectorats sans conseil législatif :

Ashanti, Basutoland, Bechuanaland, Gibraltar, Northern Nigeria; territoires du Nord de la Côte de l'Or, Sainte-Hélène, Somaliland, Ouganda, Weihaiwei, Iles sous la Western Pacific High Commission.

Dans toutes les Crown Colonies et protectorats, excepté Bahamas, Barbados, Bermuda, British Honduras, les îles Leeward, la Couronne a le pouvoir de légiférer par ordre en conseil.

Les territoires dans l'Afrique du Sud qui sont sous le contrôle de la British South Africa Co ne sont pas compris dans la classification ci-dessus.

ANNEXE 2

Gouverneurs généraux et Gouverneurs des Colonies.

COLONIES	TITRES ET FONCTIONS	NOMS	NOMINATION	PRISE DU GOUVERNEMENT	RÉSIDENCE	TRAI- TEMENT
Amérique du Nord						
Canada.....	Gouv. génér. et Command. en chef	S. E. le Comte Grey	26 sept. 1904	10 déc. 1904	Ottawa	\$ 50,000
Terre-Neuve	Gouvern. et Command. en chef	Sir W. McGregor	23 juill. 1904	26 sept. 1904	Saint-Jean	10,000
Australasie						
Fédér. australienne..	Gouv. génér. et Command. en chef	S. E. le Comte de Dudley	18 avril 1908	9 sept. 1908	»	£ 10,000
<i>Etats fédéraux</i>						
Nouv. Galles du Sud.	Governor	Admiral Sir H. H. Rawson	12 fév. 1902	27 mai 1902	Sydney	5,000
Victoria.....	id.	Sir Thomas D. Gibson Carmichael	20 mai 1908	27 juill. 1908	Melbourne	5,000
Queensland.....	id.	Lord Chelmsford	8 août 1905	30 nov. 1905	Brisbane	3,000
Tasmanie.....	id.	Sir Gerald Slickland	23 juill. 1904	28 oct. 1904	Hobart	2,750
Australie du Sud.....	id.	Admiral Sir Day Hort Bosanquet	3 déc. 1908	»	Adelaide	4,000
Australie de l'Ouest.....	Gouvern. et Command. en chef	Admiral Sir F. c. Denham Bedford	16 janv. 1903	23 mars 1903	Perth	4,000
Nouvelle-Zélande.....	id.	Lord Plunket	9 mars 1904	20 juin 1904	Wellington	5,000
Iles Fiji.....	id.	Sir E. F. I. Thurn	21 juin 1904	11 oct. 1904	Suva	2,700
Indes occidentales						
Jamaïque.....	Capit. génér. et Gouvern. en chef	Sir Sydney Olivier	20 avr. 1907	16 mai 1907	Kingston	5,000
Honduras britannique.	Gouvern. et Command. en chef	Colonel Eric John Eagles Swayne	21 mars 1906	13 août 1906	Belize	\$ 8,748
Guyane	id.	Sir F. M. Hodgson	16 juill. 1904	28 sept. 1904	Georgetown	£ 3,500
Iles Bahama.....	id.	Sir W. Grey-Wilson	5 mai 1904	29 nov. 1904	Nassau	2,000

Trinité.....	id.	Sir George Ruthven le Hunte	»	»	»	5 000
Barbados.....	id.	Sir Gilbert T. Carter	23 juill. 1904	24 oct. 1904	Port of Spain	2 500
Iles Bermudes.....	Gouvern. et Command. en chef	L'-Gén. Freder. Walter Kitchener	31 juill. 1908	9 nov. 1908	Bridgetown Hamilton	2 946
Afrique						
Afrique du Sud.....	Haut Commissaire	Le Comte de Selborne	15 mars 1905	23 mai 1905	Johannesburg	3 000
Transvaal.....	Gouvern. et Command. en chef	»	»	»	Pretoria	8 000
Cap.....	id.	Sir W. F. Hely. Hutchinson	9 févr. 1904	6 mars 1904	Le Cap	8 000
Natal.....	id.	Lieut.-Col. Sir Matthew Nathan	1 ^{er} mai 1907	»	P't' Maritzburg	5 000
Orange.....	id.	Major Sir H. F. Goid Adams	7 juin 1907	1 ^{er} juill. 1907	Bloemfontein	4 000
Bechuanaland.....	Résident Commissaire	Lieut.-Col. F. W. Panzera	»	»	Mafeking	1 200
Basutoland.....	id.	H. C. Stoley	»	»	Maseru	1 200
Nyasaland.....	Gouvern. et Command. en chef	Sir A. Sharpe	6 sept. 1907	»	Zomba	2 000
Sainte-Hélène.....	id.	Lieut.-Col. Henry L. Gallwey	3 déc. 1902	3 fév. 1903	Plantation house	775
Sierra Leone.....	id.	Lestie Probyn	14 juill. 1904	3 oct. 1904	Freetowns	2 500
Gambie.....	id.	Sir G. C. Denton	3 nov. 1900	11 janv. 1904	Bathurst	2 500
Côte de l'Or.....	id.	Sir John Pickersgill Rodger	21 sept. 1903	3 mars 1904	Accra	3 000
Nigeria du Nord.....	id.	Lieut.-Col. Sir Percy C. Girouard	18 avril 1908	23 juin 1908	Zungeru	3 000
Nigeria du Sud.....	id.	Sir Walter Egerton	30 juill. 1904	26 sept. 1904	Lagos	3 500
Afrique de l'Est.....	id.	Lieut.-Col. Sir F. H. Sadler	9 nov. 1906	7 mai 1907	Mombasa	2 000
Ouganda.....	id.	Sir Henry Hesketh Bell	18 oct. 1907	20 nov. 1907	Entebbe	2 000
Somaliland.....	Commiss. et Command. en chef	Cap. H. E. Spiller Cordeaux	15 mai 1906	»	Berbera	1 000
Méditerranée						
Gibraltar.....	Gouvern. et Command. en chef	Gén. Sir F. W. Forestier Walker,	1 ^{er} août 1905	5 sept. 1905	In Fortress	4 500
Malte.....	id.	Lieut.-Gén. Sir H. Fane Grant	9 août 1907	31 oct. 1907	Valetta	3 500
Chypre.....	Haut Commiss. et Command. en ch.	Sir C. A. King Harman	15 avr. 1904	17 oct. 1904	Nicosia	3 000
Colonies de l'Orient						
Ceylan.....	Gouvern. et Command. en chef	Col. Sir H. E. McCallum	1 ^{er} mai 1907	24 août 1907	Colombo	7 000
Hong-Kong.....	id.	Sir F. J. Dealtry Lugard	1 ^{er} mai 1907	29 juill. 1907	Victoria	6 000
Maurice.....	id.	Sir Cavendish Boyle	15 avr. 1904	20 août 1904	Port Louis	5 000
Seychelles.....	id.	W. E. Davidson	15 avr. 1904	30 mai 1904	Port Victoria	rs. 15 000
Straits Settlements..	id.	Sir John Anderson	1 ^{er} févr. 1904	16 avril 1904	Singapoor	£ 6 000
Wethaiwei.....	Commissaire	Sir J. H. P. Lockhart	20 janv. 1902	3 mai 1902	»	1 500

ANNEXE 3

Liste des Secrétares d'État et des Sous-Secrétares d'État pour les colonies depuis 1768.

*Secrétares d'État qui administrèrent les affaires des colonies
de 1768 à 1794.*

1768. — 27 février. Wills, Comte d'Hillsborough (plus tard Marquis de Downshire).
1722. — 27 août. William, Comte de Darmouth.
1776. — 25 janvier. Lord George, Sackville Germaine (plus tard Vicomte Sakville).
1782. — 8 mars. Welbore Ellis (plus tard Lord Mendip).
1782. — 15 avril. William, Comte de Shelburne.
1782. — 17 juillet. Thomas, Lord Grantham.
1782. — 5 octobre. Thomas Townshend (plus tard Lord Sydney).
1783. — 18 avril. Frédérick Lord North (plus tard Comte de Guildford).
1783. — 23 décembre. Francis, Marquis de Cærmарthen (plus tard Duc de Leeds).
1784. — 22 janvier. Thomas, Lord Sydney.
1789. — 5 juin. William Wyndham Grenville (plus tard Lord Grenville).
1791. — 8 juin. Henry Dundas (plus tard Vicomte Melville).
1794. — 7 octobre. William Henry, Duc de Portland.

*Secrétaires d'État pour la guerre et les colonies de
1794 à 1854.*

1794. — Henry Dundas (plus tard Vicomte Melville).
1801. — Lord Hôbart (plus tard Comte de Buckinghamshire).
1804. — Comte (plus tard Marquis) Camden.
1805. — Vicomte Castlereagh (plus tard Marquis de Londonderry).
1806. — W. Windham.
1807. — Vicomte Castlereagh (plus tard Marquis de Londonderry).
1809. — Comte de Liverpool.
1812. — Comte Bathurst.
1827. — F. R. Robinson (plus tard Comte de Ripon).
W. Huskisson.
1828. — Sir George Murray.
1830. — Vicomte Goderich (plus tard Comte de Ripon).
1833. — E. G. Stanley (plus tard Comte de Derby).
1834. — Thomas Spring Rice (plus tard Lord Monteagle).
Comte d'Aberdeen.
1835. — Chas. Grant (plus tard Lord Glenelg).
1839. — Marquis de Normanby.
Lord John Russell (plus tard Comte Russell).
1841. — Lord Stanley (plus tard Comte Derby).
1845. — William Ewart Gladstone.
1846. — Comte Grey.
1852. — Sir John S. Pakington, Bart (plus tard Lord Hampton).
1852. — Duc de Newcastle.

Secrétaires d'État pour les colonies.

1854. — 10 juin. Sir G. Grey, Bart.
1855. — 10 février. Sidney Herbert (plus tard Lord Herbert de Lea).
1855. — 15 mai. Lord John Russell (plus tard comte Russell).
— 21 juillet. Sir William Molesworth, Bart.
— 17 novembre. Henry Labouchère (plus tard Lord Tauton)
1858. — 31 mai. Sir Edward Bulwer, Lytton, Bart (plus tard Lytton).
1859. — 18 juin. Duc de Newcastle.
1864. — 4 avril. Edward Cardwell (plus tard Vicomte Cardwell).
1866. — 6 juillet. Comte de Carnarvon.
1867. — 8 mars. Duc de Buckingham et Chandos.
1868. — 10 décembre. Comte Granville.
1870. — 6 juillet. Comte de Kimberley.
1874. — 21 février. Comte de Carnarvon.
1878. — 4 février. Sir Michael E. Hicks-Beach, Bart (Vicomte St. Aldwyn).
1880. — 23 avril. Comte de Kimberley.
1882. — 16 décembre. Comte de Derby.
1885. — 24 juin. Colonel Sir J. A. Stanley (plus tard Lord Stanley de Preston Comte de Derby).
1886. — 6 février. Comte Granville.
1886. — 3 octobre. Edw. Stanhope.

1887. — 14 janvier. Sir Henry Thurstan Holland, Bart (fait Baron Knutsford 1888 et Vicomte Knutsford 1895).
1892. — 17 octobre. Le Marquis de Ripon.
1895. — 28 juin. Joseph Chamberlain.
1903. — 9 octobre. Alfred Lyttelton.
1905. — 11 décembre. Le Comte d'Elgin et Kincardine.
1908. — 16 avril. Le Comte de Crewe.

Sous-Secrétaires d'État pour les Colonies.

Sous-Secrétaires permanents.

1825. — Robert William Hay.
1836. — Sir James Stephen.
1847. — Herman Merivale.
1859. — Sir Frédéric Rogers Baronnet (plus tard Lord Blackford).
1871. — Sir Robert G. Wyndham Herbert.
1892. — Sir R. H. Meade.
1897. — Sir Edward Wingfield.
1900. — Sir Montagu F. Ommanney.
1907. — Sir Francis J. S. Hopwood.

Sous-Secrétaires parlementaires.

1830. — Vicomte Howick (Comte Grey).
1833. — Sir John Shaw Lefevre.
1834. — Gladstone.
1835. — Sir George Grey, Baronnet.
1839. — Henry Labouchère (plus tard Lord Taunton).

1839. — Herbert Vernon Smith (plus tard Lord Lyveden).
1841. — George William Hope.
1845. — Lord Lyttelton.
1846. — Benjamin Hawes.
1851. — Sir Frederick Peel.
1855. — John Ball.
1857. — Chichester S. Fortescue (plus tard Lord Carlingford).
1858. — Le Comte de Carnarvon.
1859. — Chichester S. Fortescue (Lord Carlingford).
1865. — W. E. Forster.
1866. — Sir C. B. Adderley (Lord Morton).
1868. — W. Monsell (plus tard Lord Emly).
1871. — E. H. Knatchbull-Hugessen (plus tard Lord Brougham).
1874. — James Lowther.
1878. — Le Comte Cadogan.
1880. — Sir M. E. Grant Duff.
1881. — Léonard H. Courtney (plus tard Lord Courtney).
1882. — Evelyn Ashley.
1885. — Le Comte de Dunraven.
1886. — G. Osborne Morgan (plus tard Sir et Baronnet).
1886. — Le Comte du Dunraven.
1887. — Le Comte d'Onslow.
1888. — Baron Henry de Worms.
1892. — Sidney Charles Buxton.
1895. — Le Comte de Selborne.
1900. — Le Comte d'Onslow.

1903. — Le Duc de Marlborough.
1905. — Winston S. Churchill.
1908. — Lieut.-Col. J. E. B. Seely.

Sous-Secrétaires adjoints.

- 1849-1868. — Sir T. Frederick Elliot.
1868-1870. — Sir F. R. Sandford (plus tard Lord Sandford).
1870-1871. — R. G. W. Herbert (plus tard Sir Herbert).
1870-1874. — H. T. Holland (plus tard Sir Holland, aujourd'hui Vicomte Knutsford).
1871-1892. — R. H. Meade (plus tard Sir Meade).
1874-1878. — W. R. Malcolm.
1874-1876. — Sir Julian Pauncefote (plus tard Lord Pauncefote).
1876-1897. — Sir John Bramston.
1878-1897. — Edward Wingfield (aujourd'hui Sir Wingfield).
1892-1897. — Edward Fairfield.
1897. — Frederick Graham (aujourd'hui Sir Graham).
1897. — Sir Charles Prestwood Lucas.
1897. — Hugh Bertram Cox.
1898. — Reginald Laurence Antrobus.
1907. — Hartmann Wolfgang Just.

ANNEXE 4

**Message du « Secretary of State for the Colonies »
relatif à la réorganisation du Colonial Office en
1907.**

MY LORD,

SIR,

Downing Street,

September 21, 1907.

SINCE the Conference of Prime Ministers separated in May, I have had under my consideration the arrangements which would most suitably carry out the pledge which I gave at that Conference so to endeavour to arrange the work and the staff of the Colonial Office as to constitute a separate branch of that office for dealing with the business of the self-governing Colonies and to connect with it a permanent Secretary who, with such assistance as may be found to be necessary, will be specially charged with the duties, retrospective and prospective alike, imposed or contemplated by the periodical conferences.

Before the close of the late Session of Parliament I was able on the 22nd of August to make a brief statement in the House of Lords indicating the lines upon which those arrangements will be based, of which I enclose a copy, and I will now proceed to make some comments upon the scheme for the information of your Prime Minister and his colleagues.

2. The Resolution on the subject which was adopted at the late Conference was as follows: —

« That it is desirable to establish a system by which the several governments represented shall be kept informed during the periods between the Conferences in regard to matters which have been or may be subjects for discussion, by means of a permanent secretarial staff, charged, under the direction of the Secretary of State for the Colonies, with the duty of obtaining information for the use of the Conference, of attending to its resolutions, and of conducting correspondence on matters relating to its affairs. »

I indicated my views on the subject in the following terms: —

« I am prepared to say that we will endeavour, I think we shall succeed, to so separate the department of this office that you will have in the office. . . . a distinct division dealing with the affairs of the responsibly governed colonies »; and again

« What we have in our minds to carry out, and hope to be able to carry out in the future, is that we should appoint a gentleman on our staff to be the Secretary for the Conference, not for one Conference only, but to continue the business as a member of the staff of the office and in a division of the office, as I said before, but that being his specific duty, thereby focussing all the business in the way which I think the members of the

Conference in their various resolutions expressed the desire it should be. »

3. Your Ministers are probably aware that the business of the Colonial Office has been arranged up to the present time mainly on geographical lines, though there is a General Department, to which certain matters common to all the Colonies are referred. This General Department I propose in future to strengthen and enlarge, but otherwise to make the line of division in the office one of status rather than of geography, and to separate entirely the work of the self-governing Colonies from that of the Crown Colonies and Protectorates. The only exception will be in the case of those Crown Colonies and Protectorates in the Pacific and connected with South Africa whose interests are so closely related to those of the adjoining self-governing Colonies that the conduct of their business at this office must necessarily be entrusted to the same hands. The Colonial Office will therefore in future be divided into three branches or departments, one dealing with the self-governing Colonies, a second dealing with the Crown Colonies and Protectorates, and a third — the General Department.

4. The first of these three departments will be known as the Dominions Department, the term being used to differentiate the status of the self-governing provinces of the Empire from that of the Crown Colonies. All the business of every kind connected with the self-governing communities will be included in its scope, though certain matters of general routine must necessarily be shared with the General

Department ; and the staff of the Dominions Department will, with the exception mentioned above, be in no way concerned with Crown Colonies.

All questions of emigration will be referred to this Department, and it will keep in close touch with the Commercial Intelligence Committee of the Board of Trade.

5. The Secretariat of the Imperial Conference will be linked to this Department, without being entirely merged in it. The Secretary will be a member of the Department, but he will also have his own special and separate duties ; and he will have, as occasion requires, direct access to the Secretary of State. I suggest, as a matter of convenience, and also in order to emphasize his position, that on all matters of routine arising out of and connected with the Imperial Conference, the Secretary and the Colonial Ministries shall correspond directly with each other, the correspondence in all cases passing under flying seal between the Secretary of State and the Governor-General or Governor. I shall also be glad to learn to what extent your Ministers may desire to suggest that the High Commissioner or Agent-General in this country should act as an alternative channel of communication, as I am anxious to establish close and harmonious relations between them and the Secretariat. The Secretariat, either directly or through the Dominions Department, will be represented on, or closely allied to the Commercial Intelligence Committee.

6. The second department of the Colonial Office, which will be styled the Colonial or Crown Colonies Department,

will deal with all the administrative and political work of the Crown Colonies and Protectorates which forms a great and growing charge ; and the third, or General Department, will be also the Legal Department, and, in addition to the general routine business of the office, which is now transacted by it, and to all personal questions arising in the Crown Colonies, will deal with various matters common to all the Crown Colonies—such as currency, banking, postal and telegraph matters, education, medical and sanitary questions, pensions, patronage, and so forth. In connection more especially with this Department four standing committees will be established, viz., a Patronage and Promotions Committee, a Railway and Financial Committee, a Concessions Committee, and a Pensions Committee.

7. The permanent staff of the Colonial Office includes at the head of the office the Permanent Under-Secretary of State and four Assistant Under-Secretaries. The Permanent Under-Secretary of State will remain as now the permanent head of the whole office and the principal adviser of the Secretary of State. The four Assistant Under-Secretaries will be allotted as follows, Mr. Antrobus will take control of the Crown Colonies Department with its very heavy and important work. Mr. Cox will have control of the General Department; he will as a rule preside over the Standing Committees; and, as Legal Adviser, his services will, as now, be utilized in connexion with all the departments. The Dominions Department will be under the control of the Senior Assistant Under-Secretary. Mr. Lucas, and with him

will be associated Mr. Just, the junior Assistant Under-Secretary, whom I have nominated to be Permanent Secretary to the Imperial Conference. Mr. Lucas's long experience of Colonial administration in this office is supplemented by special knowledge of emigration questions: and he will bring to bear upon his new duties many years' close study of Colonial history. Your Ministers need not be reminded that Mr. Just was one of the Joint Secretaries to the late Conference: he has served in the Colonial Office since 1878, acted as Assistant Secretary to the first Colonial Conference in 1887, and has had personal experience of South Africa. He is, in my opinion, well qualified for the important post to which I have appointed, him, and I am confident that on his part and on the part of those who will assist him every effort will be made to carry out the work of the Secretariat with efficiency and success.

8. Such is an outline of my proposals for re-arranging the work of the Colonial Office. They are made in the strong desire to promote the interests of all parts of the Empire and to produce efficient and sympathetic treatment of the manifold questions that arise. I ask for, and I am confident that I shall receive, cordial co-operation from all concerned.

I have the honour to be,

My Lord,

Sir,

Your most obedient humble servant,

ELGIN.

Enclosure.

« HANSARD », VOL. CLXXXI, pp. 1067-1071.

BUSINESS OF SELF-GOVERNING COLONIES.

THE EARL OF JERSEY : I desire to ask the noble Earl the Secretary of State for the Colonies the Question which appears in my name, viz. ;

« If he is in a position to communicate to the House the steps for the better ordering of the business of the Self-Governing Colonies, and of the Imperial Conferences which at the recent Conference he stated to be in contemplation. »

In asking this Question, I wil only say that at the recent Conference a strong desire was expressed that there should be some re-arrangement at the Colonial Office which would enable that Office to be in closer touch with the Self-Governing Colonies, and also to provide for the work of the Imperial Conferences. That matter was left with the noble Earl, the Secretary of State. It could not be left in better hands.

THE SECRETARY OF STATE FOR THE COLONIES (The Earl of Elgin) : I need not say that I shall be as succinct as possible at this hour of the night. But, as the noble Earl has said, this is a matter which has attracted a good deal of attention, not only in this country, but also in the Colonies, and I should like, as I am now able to do, to give some explanation as to the steps which we propose to take. The first resolution which was adopted by the late Conference had in it a passage which I desire to quote. It said,

« That it is desirable to establish a system by which the several Governments represented shall be kept informed during the periods between the Conferences in regard to matters which have been or may be subjects for discussion, by means of a permanent secretarial staff, charged, under the direction of the Secretary of State for the Colonies, with the duty of obtaining information for the use of the Conference, of attending to its resolutions, and of conducting correspondence on matters relating to its affairs. »

This proposal was submitted by myself on behalf of His Majesty's Government, and therefore what I have to do is to say how I propose to redeem the promise which I then gave. It will be remembered that there were other proposals before the Conference on this subject. There were resolutions which had been prepared by the Colonies of Australia and New Zealand and the Cape, and the propositions embodied in them were supported by the representatives of those Colonies at the Conference. They suggested the appointment of a Secretariat, independent of the Colonial Office, by the Conference itself. To that arrangement His Majesty's Government took exception on the ground that it was entirely inconsistent with the Ministerial responsibility which exists, not only in this country, but also in each and every Colony which enjoys self-government, and we were supported in that view by several members of the Conference, and especially by the Prime Minister of Canada, Sir Wilfrid Laurier.

Sir Wilfrid Laurier speaks with so much authority and distinctness that I desire to give his opinion in his own words. Sir Wilfrid Laurier said.

« I am quite satisfied upon the principle conceded, that what is done is to be done on direct responsibility. That is the only subject, as originally proposed, to which I demurred, because it seemed to be the creation of an independent body. The moment it is recognised here that it is to be under direct responsibility, I am satisfied. I am quite prepared to accept the new principle, but I would not like to commit myself immediately to the drafting of the resolution, which perhaps may be improved. »

Now, my Lords, I cannot refer to any division list — we fortunately did not take many formal divisions at the Conference — but the fact remains that though the representatives of the Colonies to which I have referred supported their own propositions, the resolution which I have quoted was finally adopted without a dissentient voice. I am obliged, however, to trouble the House with another quotation, because the concise language of the resolution itself might otherwise not be so clearly understood. In the course of the discussion I endeavoured to remove, so far as I could, any ambiguity as to the intentions of His Majesty's Government. On the first day I defined our position as follows. I said,

« If you accept our proposition that we should with Ministerial responsibility provide the link which you

desire, and which we think you reasonably desire, between Conference and Conference, you should allow us a free hand in other respects. . . . The proposition which I put forward on my own responsibility as Secretary of State for the Colonies, but with the assent of my colleagues, and I hope therefore that the Conference will give it at least as favourable consideration as possible. . . . We will endeavour, I think we shall succeed, to so separate the departments of this office that you will have in the office in the form which we shall present it to you, a distinct division dealing with the affairs of the responsible governed Colonies. I will not say it will be exactly apart, because there is, and must be, at the head, at any rate, a connecting link between the several parts of any office, but there will be one division which you will feel will be concerned with the business of all the self-governing Colonies, and not directly with that of the Crown Colonies. »

On the second day I found it necessary to add a further explanation, and I said —

« What we have in our minds to carry out and hope to be able to carry out in the future, is that we should appoint a gentleman on our staff to be the secretary for the Conference, not for one Conference only, but to continue the business as a member of the staff of the office and in a division of the office, as I said before, but that being his specific duty, thereby focussing all the business in the way which I think the members of the Con-

ference in their various Resolutions expressed the desire it should be. That is what we hope to do, and that is the reason we use the expression « secretarial staff ». You quite understand, I think, that we can make that arrangement without interfering with the responsibility or organisation of the office, but still in such a manner, I think, so far as it is capable of being done within the walls of the office, as to meet the wishes that the other members of the Conference have expressed. That is the meaning of the expression. »

Upon that Sir Wilfrid Laurier remarked —

« I do not care how it is expressed, so long as it is on Ministerial responsibility, that is the only thing I attach importance to. »

I think ; therefore, my Lords, I have made it quite clear that the idea of an independent body was not entertained by the Conference, and in the second place that the idea of a scheme within the walls and under the responsibility of the Colonial Office was fully before the Conference and was entertained. That being so, the only scheme which I can be expected to lay before your Lordships this evening is one on those lines. I shall not detain the House by any description of the organisation of the Colonial Office as it is now. It may suffice to say that the geographical divisions into which it was, I think, originally divided have become somewhat obscured by the gradual accretions of spheres of duty in many parts of the world, and it is not very easy now

to define any very distinct principle on which it is organised. The work generally, however, is divided into four Departments under the four assistant Under-Secretaries of State, above them standing the permanent Under-Secretary as the head of the Office, and a link between them and the Secretary of State. I hope that will be sufficient in order to make the change we now propose to introduce intelligible to your Lordships. What we propose to do is to divide the office into three Departments instead of into four, The first of these Departments we propose to term the Dominions Department. It will deal exclusively or practically so with the self-governing Dominions beyond the seas. The only work outside the business of those, Dominions would be that originating in certain Protectorates or Possessions which are geographically or otherwise connected with the Dominions. I may mention as instances in point, at this present moment, the Protectorates in South Africa under the charge of the High Commissioner, and the islands of the Pacific. The other Departments do not, of course, come directly under the question of the noble Lord, and so I shall not deal with them in any detail, but I may mention that we propose to term the second Department the Colonial Department. It will, of course, deal with the Crown Colonies, and it will be a very heavy Department on account of the immense amount of administrative work and control involved in the management of the many Crown Colonies and Possessions of the Crown, and the ever-increasing importance and value that attaches to them. The third Department will be called

the General Department. It will deal with the legal, financial, and other general business of the Office, and I may mention that under this Department we propose to establish a new feature in the shape of certain Standing Committees to take a collective view of such matters as contracts, concessions, mineral and other leases which come to us from all parts of the world, and also the matter of patronage, which is one of considerable importance and delicacy in the Colonial Office. This is the arrangement of the business of the Office which we propose to introduce, stated in general terms. I shall not trouble the House with any details, but I will just simply say, to prevent any misunderstanding, that we are not dealing only with the superior officers, but we are working out a reorganisation throughout with all the necessary divisions and sub-divisions.

I proceed to the other branch of the subject, which is the personnel, and I propose to place at the head of the Dominions Department the senior assistant Under-Secretary of State. Mr. Lucas is a gentleman of very high academical and literary distinction, who has managed, even amongst the preoccupations of his official duties, to find time for works of merit on Colonial and especially on Canadian history. He has had a long experience of Colonial administration and his attractive and sympathetic personality has made him many friends in every quater. I am certain that the task of recommending this new Department to our brethren beyond the seas can safely be entrusted to him. Second to this appointment and probably one which will attract even more

interest is the nomination of the Secretary to the Conference I have already quoted what I said to the Conference in regard to this matter. My promise was to take from our own staff a gentleman for the special duties arising out of the work of the Conference connected with what had passed and leading up to the future. I say at once that this post ought to be filled by a man of proved ability, of wide experience, and of a standing which will justify him in having access, whenever necessary, direct to the Secretary of State. I am glad to say that I can secure at once continuity from Conference to Conference. I feel that I am able to promote to this new post the gentleman who occupied the position of Joint-Secretary to the late Conference. Mr. Just has an experience of Colonial affairs which is second to none, and a special knowledge of South African business, having visited the country himself when the Secretary of State of the time paid a visit to it. He has an unsurpassed capacity for work, and the Papers which he prepared for the last Conference were never mentioned without its members expressing their appreciation. He holds the rank of Assistant Under-Secretary, and I claim that in appointing him to this post I am appointing a man of experience, of merit, and of position which ought to secure for it the esteem which its best friends desire. I will not go further to-night; I will not mention other members of the staff by name, but I will only just observe that I feel I shall be able to find men in our Service who have visited the self-governing Colonies, and I shall be only too glad to profit by their experience.

I think it right to make one remark as to a very unfair prejudice which is sometimes excited by semi-contemptuous references to Colonial Office Clerks. That is an expression calculated to mislead, but I am sure it will not mislead in this House. It is well known by all who care to know that the higher ranks in the Public Service of this country are filled by members of the great Civil Service of which this country is proud, and from which the requirements of India, as well as of England, are met by the same examination and from the same lists. The gentlemen in the Colonial Office have passed the severest educational tests, many of them possess University distinctions, and they are men who have ungrudgingly devoted the best years of their life to work which no doubt has moments of great interest and excitement, but which is, after all, apt to be monotonous and is certainly arduous, unceasing and responsible beyond that of most men. I would only remark that that career is open to all subjects of His Majesty, and is open to our brethren beyond the seas if they choose to qualify themselves for it, and, as I ventured to say in the Conference, possibly under the influence of the Rhodes Scholarships more Colonials will enter our ranks. We shall be only too happy to give them a welcome. I would only say just one word in conclusion. I have pointed out that it was the decision of the Conference itself which limited me definitely to the line of advance which I have pursued. I maintain that I have carried out my mandate fully and without reserve, and though I am not without sympathy with those who think that there are more

advanced posts that might be occupied at some future time, I venture to say that we have at the present moment taken possession of the most advanced post which we can safely occupy. After all, representative institutions are the truest defences of our liberties, and we must make the machinery of government conform to the requirements of the representative institutions which we possess. I think I have now given the noble Lord all the information which at this time to-night it is reasonable to inflict upon the House.

THE EARL OF JERSEY : I think the statement the noble Earl has just made clearly shows that he has carried out what seems to have been the understanding, judging by the Blue-Book, at the recent Conference. I believe also his decision to have a Dominions Department for the self-governing Colonies will be received with great satisfaction in other parts of the Empire. I was also glad to hear him say a word on behalf of the staff of the Colonial Office. It is true that sometimes criticisms are passed on the staff, but, after all, criticisms are passed *on the very best of staffs*, and they no doubt sometimes arise because people do not get exactly what they want. Those who have had the opportunity of dealing with the Colonial Office, whether as regards the Chief or those who serve under him, will say that they have always met there with the greatest ability and also the greatest courtesy, and I trust in the Dominions of the Crown the same satisfaction will be felt as I feel with the remarks which the noble Earl has made with regard to his decision in the re-arrangements of his office.

ANNEXE 3

Formules imprimées de correspondance relative au contrôle du « Secretary of State » sur les lois votées par les colonies autonomes.

$$\frac{G.}{3}$$

No.

Downing Street,

190 •

Sir,

I have the honour to inform you that His Majesty will not be advised to exercise his powers of disallowance with respect to the

, No. of , of the Legislature
of , entitled

a transcript of which accompanied your despatch No.
of the

I have the honour to be,

Sir,

Your most obedient, humble Servant,
The Officer Administering
the Government of

G.
4

No.

Downing Street,

190 .

Sir,

*I have the honour to inform you that His Majesty
will not be advised to exercise His power of disallo-
wance with respect to the following*

*of the Legislature of
transcripts of which accompanied your Despatch No.
of the*

*The Officer Administering
the Government of*

G.
6

Downing Street,

190 .

My Lord,

*I have the honour to transmit to your Lordship
herewith transcript of a passed
by the Legislature of entitled*

*I have to request that your Lordship will submit
this to the King in Council, with my recommendation
that His Majesty would be pleased to*

I have the honour to be,

My Lord,

Your most obedient Servant,

The Lord President.

G.

7

No.

Downing Street,

190 .

I have received and have had under my consideration
Legislature of *passed by the*
which was transmitted to me in your Despatch No.
of the *of*

I have reported to His Majesty in Council my opinion that the said

; and I have the honour to transmit to you herewith an order of His Majesty in Council, dated the approving that report.

I have the honour to be,

Sir,

Your most obedient, humble Servant,
The Officer Administering
the Government of

Vu : le Président de la thèse

PAUL LESEUR

Vu le Doyen :
P. CAUWÈS

Vu et permis d'imprimer
Le Vice-Recteur de l'Académie de Paris
L. LIARD

TABLE DES MATIÈRES

	Pages
BIBLIOGRAPHIE.....	5
INTRODUCTION.....	9
CHAPITRE PREMIER. — <i>Historique de l'administration centrale des Colonies britanniques</i>	15
Apparition tardive de l'Angleterre comme puissance coloniale. — Les progrès rapides. — Sa suprématie actuelle. — Comment elle administre un aussi vaste Empire.	
<i>Administration centrale avant la perte des États-Unis</i>	21
Premières acquisitions. — Essai direct d'administration par le Conseil privé. — La Commission des Plantations ou Conseil impérial d'administration. — Sa suppression; son rétablissement par le Parlement en 1643. — Restauration des Stuarts et création d'un Comité du Conseil privé, première organisation séparée pour l'administration centrale. — Importance de ce comité. — Rattachement des affaires coloniales au Board of Trade. — Board du Commerce et des Plantations. — Ses pouvoirs sont limités. — Situation défectueuse de l'administration centrale. — Effacement de la politique coloniale anglaise. — Changements en 1752. — Création d'un troisième Secrétariat d'État en 1768. — Guerre de l'Indépendance. — Perte des États-Unis.	

Administration centrale après la perte des États-Unis..... 35

Suppression en 1782 du Board of Trade et Plantations et du Secrétaire d'État pour les Colonies. — Création en 1784 d'un nouveau Comité du Commerce et des Plantations étrangères. M. Dundas, Secrétaire d'État à la guerre et aux colonies en 1794. — Fusion des deux départements en 1807. — Élan définitif de l'Angleterre vers l'hégémonie coloniale. — Traités de 1815. — Le Secrétaire d'État pour la guerre s'occupe spécialement des colonies. — Changement d'appellation vers 1820. — Critiques contre la confusion des deux ministères. — Création en 1854 d'un quatrième Secrétariat d'État. — Établissement du Colonial Office. — Affaires relatives aux Indes. — La Compagnie des Indes orientales. — L'India Office en 1858. — L'organisation devient définitive.

CHAPITRE SECOND. — *Principes généraux de l'administration centrale*..... 46

Division des colonies. — Division géographique et politique. — Relations constitutionnelles d'ensemble entre le Royaume-Uni et l'Empire.

A. — *Souveraineté législative*..... 51

Trois limitations au pouvoir de légiférer des colonies. — Pratique constitutionnelle du Parlement impérial vis-à-vis des Colonies. Maxims of Imperial Policy. — Droit de veto de la Couronne.

B. — *Souveraineté exécutive*..... 68

Comment le gouvernement britannique exerce la suprématie exécutive sur ses possessions. — Le Gouverneur. — La défense militaire et navale. — Le pouvoir reconnu au gouvernement de lier ses possessions par des traités conclus directement par la métropole avec d'autres puissances.

C. — *Souveraineté judiciaire*..... 77

Le « Judicial Committee of the Privy Council »,
— L'ensemble coordonné des trois suprématies
assure à l'Empire l'unité d'administration centrale
dont il a besoin pour subsister.

CHAPITRE III. — *Le Colonial office dans son état actuel*. 80

Administrations séparées, comprises sous le nom
générique de Colonial office et « the Establishment ».
— Crown Agents pour les colonies. — Institut im-
périal du Royaume-Uni, des colonies et de l'Inde. —
Agences d'émigration de Calcutta. — Bureau d'in-
formations pour les émigrants. — Exchequer et
Audit Department. — Jardin botanique de Kew. —
Département impérial d'agriculture pour les Indes
occidentales. — Institut royal des Colonies.

The Establishment..... 95

Le Secrétaire d'État. — Les Sous-Secrétaires d'État.
— Les Sous-Secrétaires d'État adjoints. — Les bu-
reaux. — Organisation intérieure antérieure à la
réforme de 1907. — Organisation intérieure posté-
rieure à la réforme de 1907. — Tableau récapitulatif.

Fonctionnement du Colonial office. — Exemple
pratique d'un budget d'une Crown colonie..... 110

Le Personnel. — Son recrutement. — Sa valeur. 116

CHAPITRE IV. — *Conclusion*..... 120

L'impérialisme et l'avenir des colonies britanniques.

Comment se pose l'Impérialisme. — Côté écono-
mique. — Côté politique. — Difficultés pratiques
d'une fédération. — Progrès accomplis vers une
union plus étroite. — Conférences intercoloniales
de 1887, 1897, 1902, 1907. — M. Chamberlain et
l'Impérialisme. — L'avenir des Colonies britanniques.
— La colonie adulte se sépare de la mère patrie
comme un fruit mûr d'un arbre.

ANNEXES..... 141

